

مجلة الحقوق

للبحوث القانونية والاقتصادية

تصدرها

كلية الحقوق

جامعة الاسكندرية



السنة السابعة عشرة (١٩٧٥)

العدد الأول

مَجَلَّةُ الْحَقُوقِ

لِلْبَحْثِ الْقَانُونِيِّ وَالْاِقْصَادِيَّةِ

تصدرها

كلية الحقوق في جامعة الاسكندرية

مؤسس المجلة : الدكتور زكي عبد المتعال

ورئيس التحرير : الدكتور مصطفى كمال ط

العدد السابعة عشرة

العدد الأول (١٩٧٥)

مطبعة جامعة الاسكندرية

١٩٧٥

فهرس

الادارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز

للدكتور ماجد راغب الحلو ١

السرية في أعمال السلطة التنفيذية

للدكتور ماجد راغب الحلو ٣٧

البنوك التجارية في الكويت

للدكتور حازم البيلالوي ١٩١

في مدى خضوع إيرادات الحقوق الذهنية للضريبة

للدكتور حازم البيلالوي ٢٢١

تحليل اقتصادي لاسهام الزراعة المصرية في التنمية الاقتصادية

للدكتور عبد التواب الجاني

١ - قياس الاسهام الناتجي ٢٣٧

٢ - الاسهام السوق ٢٥٧

٣ - الاسهام الموردي ٢٨٥

الادارة المحلية

بين اللامركزية وعدم التركيز

الدكتور ماجد والحجب الحلو

مدرس القانون العام والادارة - بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

مقدمة

توزيع السلطة في الدولة :

إن فكرة السلطة هي جوهر الحكم ومبحث علم السياسة (١) ، وتوزيعها في داخل الدولة هو الذى يؤدى إلى تباين نظم الحكم وتعددتها . وقد ساد حتى الآن مبدأ توزيع السلطة في داخل الدولة على ثلاث هيئات رئيسية هي الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية ، تتولى كل منها القيام باحدى وظائف الدولة الثلاث . إلا أن تقسيما آخر لسلطات الدولة قد بدأ يجد مكانه ، فيتحدث العلماء الآن عن السلطة الحكومية والسلطة الادارية . تختص الأولى برسم السياسة العامة للدولة وتتولى الأخرى تنفيذ هذه السياسة .

ويتمثل الهدف من توزيع السلطة بين هيئات الدولة وأجهزتها في الوصول إلى أفضل نظام لانجاز مهام الدولة والحصول على الأداءات التى تقدمها على أحسن نحو ممكن وبأقل تكلفة مستطاعة . وهنا ينبغي أن توضع الحقائق الواقعية وظروف المجتمع موضع الاعتبار ، بأن يتناسب النظام مع الأوضاع السائدة وإن ساءت أو تأخرت . فالتنظيم الناجع هو الذى يهبط في البداية إلى مستوى الواقع الذى يعالجه ليأخذ بيده ويرفع برفق معه إلى أعلى درجات التقدم التى يمكن أدراكها .

١ Maurice Deverger, Introduction a la Polittique,
Collection idee 1964, P. 15 et Suiv.

(١) راجع :

فاذا تركنا السلطة السياسية جانباً وجدنا أن السلطة الادارية في الدولة توزع على وحدات متعددة لكل منها اختصاص محدد . ومن المبادئ السلم بها في علم الادارة الآن أن الوحدات الادارية في الدولة أيا كان نظام توزيع السلطة فيها تتدرج في سلم ادارى ، تخضع درجاته الدنيا بطريقة أو بأخرى لسلطة الدرجات التي تعلوها في حدود متفاوتة . وينحصر الهدف الاساسى الذى يجب أن يحققه نظام توزيع السلطة في قضاء أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة بدقة وسرعة. وهذا يستلزم ألا تنفرد الدرجات العليا في السلم الادارى وحدها بسلطة البت في كل الأمور فتعجز عن بحثها أو تنوء بها فن دقة توزيع الاختصاص منح سلطة اتخاذ القرار إلى درجات السلم الادارى الأقرب إلى المسائل المراد الفصل فيها ، وهى التى يتجمع لديها أكبر قدر من المعلومات الصحيحة عن هذه المسائل . إلا أنه بجانب الرغبة في تحقيق هذا الهدف تحرص الدولة كذلك أيا كان نظام الحكم فيها أو طريقة توزيع السلطة على أجهزتها على الحفاظ على كيانها بحيث لا يمس الاستقلال الذى تتمتع به هذه الأجهزة بوحدة الدولة وسلامتها . لذلك فإن توزيع السلطة في أى دولة من الدول لا يمكن أن يصل إلى حد خلق وحدات تامة الاستقلال في داخل الدولة . إذ تظل السياسة العامة للدولة واحدة ، بل والسياسة الادارية كذلك في حدود تفاوت متفاوت مدى السلطة التقديرية الممنوحة للهيئات المحلية .

الاستفادة من القواعد العلمية :

أصبحت الادارة الآن علماً له قواعده التى يؤدى تطبيقها إلى رفع الكفاءة الانتاجية في مختلف المجالات والوصول بجهاز الدولة التنفيذى إلى أفضل تشغيل ممكن (١). ولا ينال من ذلك حداثة عهد علم الادارة ، فكل العلوم نشأت حديثة وتقدمت ، ولن يقف نموها وتطورها ما بقيت حياة الانسان . كما لا يتنقص من الطبيعة العلمية لقواعده في الكون

(١) راجع مؤلف : علم الادارة العامة - ١٩٧٣ ص ٢٣ وما بعدها .

نجاح تطبيقها في بعض المجتمعات وفشلها في البعض الآخر . فليس مرجع ذلك إلا توافر أو تخلف الشروط اللازمة لتطبيق قاعدة الادارة كآى قاعدة علمية تتخلف تتيبها بفوات شروط تطبيقها وتستنيط قواعد علم الادارة من التجربة التى تعد عماد طريقة البحث العلمى . فقد غدت دراسة تجارب الادارة سواء فى نفس البلد أو فى غيرها من البلاد من أهم وسائل المعرفة فى هذا المجال .

ويدفعنا السعى وراء التقدم إلى البحث عن قواعد الادارة التى تتوافر لدينا شروط تطبيقها فتلائم ظروفنا . ويجب ألا يصرفنا عن ذلك التمسك الشديد بوسيلة معينة قد تكون عقيمة غير مواتية أو بمذهب محدد قد لا يتفق مع هذه القواعد . فليست العبرة بالوسائل أو بمذاهب العمل ما دمنا فى حدود ما هو مشروع فى قوانين الطبيعة والعقل . ولأمناس من القشل إذا انقلبت الوسائل إلى غايات مقدسة أو المذاهب إلى أهداف مؤكدة .

وليس من الصحيح أن يقال أن البلاد المتخلفة لا يصلح شأنها أو يدفع بها نحو التقدم الا تركيز السلطة فى قمة أجهزتها . ذلك لأن التقدم إنما يستازم العمل على الاستفادة الكاملة من كل طاقة يمكن الاعتماد عليها على أى مستوى من المستويات . ومن شأن توزيع السلطة فى المحليات شحد المهم وتشجيع المساهمة فى العمل العام . دون أن يضر ذلك بالمصالح القومية إذ يمكن للسلطة المركزية فى جميع الأحوال أن تحتفظ بكبريات الأمور وتوجه السفينة نحو الاتجاه المنشود .

إن تتمتع الوحدات المحلية بقسط مناسب من الاستقلال واشتراك أهالى كل وحدة فى تصريف شئونها يعد من أهم وسائل التربية السياسية للشعب ، تربية لا تقوم على مجرد النصيح والارشاد وإنما تقوم على الممارسة الفعلية . وليس أقدر من الممارسة وسيلة لادراك حقيقة الشئ الممارس والاحاطة بعناصره . والاهتمام بالمصالح المحلية يمهّد طريق الاهتمام بالمصالح القومية . وغرس الديمقراطية على مستوى الوحدات الاقليمية يساعد على اقامة النظام الدستورى السلم الوحدات الاقليمية على مستوى الدولة .

الحكم المحلى والادارة المحلية :

يتعلق كل من الحكم المحلى والادارة المحلية بتوزيع السلطة فى داخل الدولة بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية . وتتضمن السلطة فى الدولة فروعاً ثلاثة هى التشريع والتنفيذ والقضاء . فاذا إختصت الهيئات المحلية بقسط من هذه السلطات الثلاث تعلق الأمر بحكم محلى ، أما إذا اقتصر اختصاصها على قدر من سلطة التنفيذ كنا أمام ادارة محلية . إذ أن الادارة هى تنفيذ أهداف سبق تحديدها ويطلق على الحكم المحلى اللامركزية السياسية وتوجد فى الدول الفيدرالية لا يترك فراغ أما الادارة المحلية فتسمى باللامركزية الادارية وهى التى تتناسب مع طبيعة الدول البسيطة أو الموحدة .

وقد شاع فى مصر أخيراً استخدام تعبير الحكم المحلى . فالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ يسمى بقانون نظام الحكم المحلى . وتوجد اللجنة الوزارية للحكم المحلى . كما يناقش الآن مشروعاً جديداً لقانون الحكم المحلى . والواقع أن الأخذ بتسمية الحكم المحلى يتجاوز الحقيقة ولا يتفق مع النظام المراد اقامته فى المحافظات . فليس المراد فى مصر هو اقامة نظام حكم فيدرالى تتمتع فى اطاره كل وحدة اقليمية بقسط من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية . فقد نصت المادة ١٦١ من الدستور على أن «تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية» فحسب . والفارق واضح بين الوحدات الادارية والوحدات السياسية . وقد كان المشرع أكثر دقة عندما سعى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بقانون نظام الادارة المحلية وهو لا يزال سارئ المفعول فيما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ . وقد أصاب وزير الادارة المحلية عندما قال فى تقريره بشأن تطوير نظام الادارة المحلية المقدم إلى المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى فى مارس عام ١٩٦٩ : «إن فلسفة الحكم القائم لا تستهدف الوصول إلى نظام الحكم المحلى لا فى القريب أو البعيد ولكن ما تستهدفه هو الوصول إلى نقل السلطة إلى الشعب المحلى فيما يتعلق بجميع المرافق ذات الطابع المحلى » .

وقد آن الأوان لنكف عن استخدام الكلمات الرنانة ذات المعانى الكبيرة

استخداماً أجوف لتعريبها عن معان أخرى أقل في المدلول كثيراً .
بصرف النظر عن الدافع إلى ذلك وهو عادة حب الظهور بأكثر من الحقيقة .

تعريف الادارة المحلية :

وقد يقصد بتعريف الادارة المحلية الهيئة التي تتولى إدارة المرافق المحلية في جزء من إقليم الدولة . كما قد يقصد بالادارة المحلية النشاط المتعلق بتشغيل هذه المرافق . ويسمى المعنى الأول بالمعنى العضوى أو الشكلى أما المعنى الثانى فيطلق عليه المعنى المادى أو الموضوعى . وبالإضافة إلى ذلك فإن تعيين الادارة المحلية يقصد به أحياناً دراسة الادارة المحلية وبحث أنظمتها أى علم الادارة المحلية .

خطه البحث :

بعد هذه المقدمة الموجزة نحاول بحث الأساليب الفنية التي يمكن أن تتجاذب نظام الادارة المحلية وقطعه بطابعها ، وهى نظام اللامركزية المحلية الذى يجعل من الادارة المحلية سلطة عامة مستقلة ، ونظام عدم التركيز الإدارى الذى يترك أمر الادارة المحلية لقرواع السلطة المركزية فى الأقاليم ثم نبين بعد ذلك الدور الذى يمكن أن تقوم به الهيئة المركزية فى كل من أسلوبى الادارة من رقابة أو توجيه ، وما يمكن أن تؤديه الجماعات المحلية من جهد بناء إذا وجدت الديمقراطية السليمة مكانها بينها .

فنعرض لكل ذلك فى مباحث ثلاث هى :

البحث الاول : اللامركزية المحلية .

البحث الثانى : عدم التركيز الإدارى .

البحث الثالث : رقابة الدولة و جدوى الديمقراطية .

البحث الأول

اللامركزية المحلية

اللامركزية بصفة عامة :

يقصد باللامركزية بصفة عامة انتقال جانب من السلطة من الهيئة المركزية إلى هيئة أخرى أصغر تتمتع بقسط من الاستقلال . واللامركزية قد تكون سياسية وقد تكون ادارية .

ويمكن القول بصفة عامة أن توزيع جانب من اختصاصات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على عدة أقاليم أو مناطق في الدولة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية — وهو ما يحدث في الدولة الفيدرالية حيث تتعدد السلطات الثلاثة — يؤدي إلى خلق ما يسمى باللامركزية السياسية (١) . أما توزيع بعض الاختصاصات الادارية فقط على هذه الأشخاص العامة فتنشأ عنه اللامركزية الادارية . وذلك على ما سبق بيانه .

وتبدو اللامركزية الادارية في وجود عدد من السلطات الادارية في الدولة الواحدة تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتوزع بينها مختلف الاختصاصات الادارية في هذه الدولة . وبذلك توجد أشخاص ادارية متعددة قد تكون اقليمية كالحافظات والمدن والقرى أو مرفقيه كالمينيات العامة والمؤسسات العامة . وتنظم هذه السلطات كذلك في درجات بعضها يعلو الآخر ويتولى الاشراف والرقابة عليه . فتوجد في قمته سلطة ادارية مركزية تخضع لرقابتها سلطات لامركزية عادة ما تكون هي الأخرى منظمة في درجات يختلف عددها من بلد إلى آخر .

(١) ومن أهم ما يميز الفيدرالية بالاضافة إلى ذلك اشتراك الولايات في تكوين الهيئة التشريعية للدولة الفيدرالية . وذلك كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يكون مجلس الشيوخ من نظلين متساوين في المدد عن مختلف ولايات الاتحاد . راجع :

Marcel Waline, *Precis de droit administratif*, I, 1969, P. 217 et Suiv.

ويقابل اللامركزية الادارية نظام المركزية الادارية . وتتحقق المركزية الادارية بوجود سلطة ادارية واحدة في الدولة تجمع بينها مقاليد الأمور وتسيطر على كل الاختصاصات الادارية أيا كانه وضوعها أو مكان ممارستها . فتتولى هذه السلطة وحدها ادارة المرافق والمشروعات العامة في كل اقليم الدولة عن طريق عاملها وتابعيها في عاصمة الدولة أو خارجها . وقد يكون رئيس هذه السلطة فرداً واحداً كما قد يكون مجلساً من المجالس . ويتصور أن تتركز السلطة أو الاختصاصات في أعلى درجات السلم الادارى . وقد توزع بين رؤساء اداريين منتظمين في السلم الادارى بعضهم فوق بعض درجات ، مع خضوعهم في نهاية الأمر لرئاسة ذلك الذى يستوى على قمة هذا السلم ويحتل أعلى مراتبه .

تعريف اللامركزية المحلية :

اللامركزية المحلية هي الاعتراف بالشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتعه استقلالاً بقدر يحدده القانون من الاختصاص في ادارة مرافقة العامة . وتتميز اللامركزية المحلية عن اللامركزية المرفقية التي تتمثل في استقلال أحد المرافق العامة في ادارة شؤونه وتمتعه بالشخصية المعنوية وذلك كما هو الحال في الهيئات العامة والمؤسسات العامة .

عناصر اللامركزية المحلية :

لللامركزية المحلية عنصران أو خصيصتان رئيستان تتميز بهما هما التمتع بالشخصية المعنوية وانتخاب بعض أعضاء السلطة اللامركزية .

١ - التمتع بالشخصية المعنوية :

وهذا هو العنصر الأساسى الذى يميز اللامركزية المحلية . ويتمثل في تمتع السلطة اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها التى يحددها القانون فيكون لها حق المبادأة وسلطة اصدار القرارات في حدود هذه الاختصاصات . ولا ينال من استقلال السلطة اللامركزية أو ينقص من شخصيتها المعنوية أن يتوقف نفاذ هذه القرارات على تصديق

السلطة المركبة، أو أن يكون لهذه الأخيرة حق الغائها أو وقف تنفيذها دون تعديلها . فإلزامهم هو أن يكون للشخص اللامركزي سلطة ذاتية يستمدّها من القانون تسمح له بإلزام بدور فعال في إدارة المرافق العامة التابعة له . وليس للسلطة المركزية في ممارسة وصايتها الإدارية أن تملي إرادتها أو تتدخل بتوجيهاتها في اختصاصات السلطة المحلية . وتعتبر قرارات هذه الأخيرة صادرة منها رغم تصديق الأولى ويكون لها أن تعدل عنها حتى بعد التصديق . لذلك فإن مثل هذه القرارات لا يمكن تعديلها بواسطة السلطة المركزية لأن القرار بعد تعديله لا يعتبر صادراً من السلطة المحلية . وذلك بخلاف الإلغاء الذي لا يؤدي إلى صدور قرارات باسم هذه السلطة رغم عدم رضاها عنها . كما يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية أن يكون للسلطة المحلية ذمة مالية مستقلة فتكتسب الحقوق وتحمل بالالتزامات . وللشخص المحلي كذلك أن يتعاقد مع الآخرين وأن يترافع أمام القضاء ولو ضد السلطة المركزية نفسها رغم ما لها من وصاية إدارية عليه . وتعتبر السلطة المحلية مسئولة عما قد يقع منها من أعمال غير مشروعة تضر بالغير كما أن موظفيها عادة ما يكون لهم نظامهم القانوني الخاص بهم .

٢ - انتخاب بعض أعضاء السلطة المحلية :

يلعب الانتخاب دوراً هاماً في اختيار أعضاء الشخص الإداري المحلي . ولعل ذلك يرجع في الأصل إلى فكرة سياسية وفيه استجابة لدواعي الديمقراطية وما يقال من أن سكان كل منطقة هم أكثر مقدرة على اختيار من يعرف ويرعى شئونهم من أبناء مجتمعهم الصغير ، وأن مصالحهم واضحة في حسن الاختيار . إلا أنه بجانب الأعضاء المنتخبين عادة ما يوجد آخرون معينون من قبل السلطة المركزية وذلك كما هو الحال فيما يتعلق بالمحافظ في فرنسا (١) ومصر وهو يعتبر ممثلاً لكل من السلطين المركزي واللامركزي (٢) .

(١) Georges Vedel, Droit administratif, 1964, collection راجع
Thémis P. 492 et 501.

(٢) P. Gournay et J.F. Kesler, administration publique راجع
collection thémis, 1967, P. 155 et suiv.

هذا بالإضافة إلى الموظفين الفنيين المعيّنين من قبل أى من السلطين لتولى الأعمال التى يعهد بها اليهم تنفيذاً لأعمال السلطة المحلية .

وتقوم المجالس المنتخبة لتمثيل الهيئات المحلية فى العصر الحديث بدور يتفق مع طبيعتها ويتلخص فى المداولة وتقرير الأمور . ويقوم رؤساء هذه المجالس ومعاونيهم من الموظفين الفنيين بالمهمة التنفيذية التى لا تتناسب كثيراً مع طبيعة تكوين المجالس أو اللجان .

الا أن الانتخاب ليس فى الحقيقة شرطاً أساسياً لوجود اللامركزية بصفة عامة من الناحية القانونية . وليس أدل على ذلك من أنه فى مجال اللامركزية المرفقية لا يغير من الأمر شيئاً أن يكون كل أعضاء الشخص المرفقى معيّنون من قبل الهيئة المركزية . كما أن بعض أعضاء الشخص المحلى خاصة من يتولى منهم دور الرئيس - كالمحافظ مثلاً - يمكن أن يكون معيّناً من قبل هذه الهيئة دون أن يقدح ذلك فى لامركزية النظام . فالشرط الجوهري هو تمتع أعضاء الشخص المعنوى العام بقدر من الاستقلال بغض النظر عن طريقة الاختيار .

وقد جمع نظام الادارة المحلية فى مصر فى تشكيل المجالس المحلية بين فكرتى التعيين والانتخاب على أن يكون رئيس المجلس معيّناً . وقد فصل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بين العناصر المعينة والعناصر المنتخبة على مستوى المحافظة ، فجمع الأولى فى مجلس هو المجلس التنفيذى وضم الثانية فى مجلس آخر هو المجلس الشعبى . ويتولى المجلس الأول انشاء وإدارة المرافق المحلية ويقوم المجلس الثانى باقتراح ما يراه محققاً للنفع العام بالمحافظة ، والموافقة على تصرفات المجلس التنفيذى ورقابة اعضائه وتحديد مسؤولياتهم (١) .

وقد نصت المادة ١٦٢ من دستور جمهورية مصر العربية على أن تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الادارية عن طريق

(١) راجع المواد ١٥، ١٦، ١٧، ٢٢، ٤٣، من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

الانتخاب المباشر . غير أن المادة الخامسة من قانون الحكم المحلي رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ قضت بأن تشكل المجالس الشعبية في المحافظات من رؤساء وأعضاء لجان الاتحاد الاشتراكي على نحو معين . وفي ذلك مخالفة لنص الدستور رغم ما قيل في تفسير كلمة «تدرجياً» التي لا يقصد بها في الحقيقة أن يحدث الانتخاب تدريجياً وإنما أن تنشأ هذه المجالس تدريجياً على مستوى المحافظات فاللبنان ثم القرى .

وقد حدث منذ صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ربط بين تنظيمات الإدارة المحلية والتنظيمات السياسية المتمثلة في الاتحاد الاشتراكي العربي خاصة فيما يتعلق بالعنصر الذي كان يفترض أن يكون منتخباً في المجالس المحلية . ونحن لا نؤيد هذا الاتجاه ونرى أن الانتخاب الحر لهؤلاء الأعضاء هو الذي يتفق مع النص الدستوري ويساهم في حسن اختيار الأعضاء وفي مقاربة روح السلبية واللامبالاة التي غالباً ما تصادف انتخابات الاتحاد الاشتراكي العربي .

وقد حاول المشرع أن يحوّل العلاقة بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي على مستوى الوحدة الإقليمية تشبه العلاقة بين مجلس الشعب والسلطة التنفيذية على مستوى الدولة (١) . ولا نرى محلاً لهذا التنظيم القائم على ازدواج السلطة المحلية ، اللهم إلا في البلاد الفيدرالية حيث توجد اللامركزية السياسية إذ في الحقيقة لا يعد المجلس الشعبي برلماناً صغيراً وإنما يقتصر دوره على جانب من الوظيفة الإدارية على المستوى المحلي . لذلك فإن نظام المجلسين المحليين لا جدوى منه بل ولا وجود له في أنظمة اللامركزية الإدارية المعروفة . تلك الأنظمة التي يتولى السلطة فيها عادة مجلس واحد منتخب تفرع عنه الأجهزة التنفيذية اللازمة ، بطريقة تشبه مع ذلك طريقة انبثاق

(١) وقد ربط القانون من ناحية أخرى بين المجالس الشعبية المحلية ومجلس الشعب فجعل ميزانية هذا الأخير تتضمن المبالغ المخصصة لها وأوجب على رئيس المجلس الشعبي تقديم تقرير عن نشاط مجلسه إلى البرلمان . راجع المواد ٤٥ ، ٤٦ ، ٥٢ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

السلطة التنفيذية¹ في الديمقراطيات الغربية عن البرلمان بتكوينها من زعماء الأغلبية فيه .

ومن ناحية أخرى فإن المجلس الشعبي المنتخب بحكم الدستور تقتصر اختصاصاته بحكم القانون على الاقتراح والموافقة . في حين أن اختصاصات مجلس المحافظة قد آلت إلى المجلس التنفيذي وهو مجلس غير منتخب . فقد نصت المادة ٥٦ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أن تستبدل بعبارة «مجلس المحافظة» حيثما وردت في القوانين واللوائح عبارة «المجلس التنفيذي» . ونرى أن تقوية المجلس التنفيذي المعين على حساب المجلس الشعبي المنتخب لا يعد أمراً مقبولاً في أنظمة الإدارة المحلية الناجحة . إذ يجب أن يتولى هذا المجلس الأخير السلطة الحقيقية في الإدارة المحلية وان تبتنى عنه أجهزته التنفيذية . فلم يقصد الدستور بالنص على المجالس الشعبية المنتخبة الا نقل السلطة المحلية إلى ممثلي الشعب في الوحدات الإقليمية . أما تفسير النص الدستوري على النحو الذي جاء به القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ فإنه يعد تراجعاً إلى الوراء في مجال نقل السلطة المحلية إلى سكان كل وحدة اقليمية .

أما بالنسبة للاعضاء المعينين بالمجالس المحلية فلا شك في أهميتهم لتزويد هذه المجالس بالكفاءات اللازمة في عدة مجالات هامة . إذ يمثل هؤلاء وزارات الداخلية والخزانة والصحة والزراعة والتعليم ، والعمل ، والشئون الاجتماعية ، والاسكان والمرافق ويعينون بحكم وظائفهم لإدارة المرافق المحلية .

ويعتبر الاعضاء المختارون لاستكمال الكفاءات المحلية بالمجلس اعضاء معينون يضافون إلى المعينون بحكم وظائفهم .

وإذا شئنا اعتبار رؤساء المجالس المحلية ممثلين حقيقيين للوحدات المحلية بالإضافة إلى تمثيلهم للسلطة المركزية التي تتولى تعيينهم ، فإن ذلك يقتضى أن يكون لسكان هذه الوحدات أيضاً دور في اختيارهم . واشترط كل من

السلطة المركزية والوحدة المحلية في اختيار رئيس الوحدة المحلية كممثل لها معاً يمكن أن يتحقق بعدة طرق منها :

— قيام الوحدة المحلية بانتخاب رئيسها (١) على أن تتولى السلطة المركزية التصديق أو الموافقة على انتخاب هذا الرئيس .

— قيام الوحدة المحلية بانتخاب أكثر من مرشح تختار السلطة المركزية أحدهم .

— قيام السلطة المركزية بتقديم أكثر من مرشح يتولى ناخبو الوحدة المحلية اختيار أحدهم .

ولمنصب المحافظ شبه بمنصب الوزير في أن له طابع سياسى بالإضافة إلى طابعه الإدارى . إذ يعد ممثلاً لرئيس الجمهورية مكلف بالاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة في دائرة اختصاصه (٢) . ويعتبر مستقلاً بقوة القانون بمجرد انتهاء مدة رئاسة رئيس الجمهورية . ويفوض رئيس الجمهورية المحافظ في ممارسة جانب من اختصاصاته التنفيذية كما يفوضه الوزراء في مباشرة جانب من اختصاصاتهم في إطاره الاقليمى . وبذلك يصبح المحافظ هو الرئيس المحلى لجميع موظفى السلطة التنفيذية العاملين في اقليمه . غير أن تمثيل المحافظ لرئيس الجمهورية واعتباره عضواً في السلطة المركزية لا ينفي عنه صفته كعضو في السلطة اللامركزية المحلية بل ويمثل لوحده الاقليمية . لذلك يجب البحث عن الطريقة التي تجعله ممثلاً حقيقياً لمواطني هذه الوحدة .

(١) يفضل بعض الفقهاء اختيار رؤساء الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب من بين أبناء هذه الوحدة . راجع : الدكتور سليمان الطماوى : مبادئ القانون الإدارى - الجزء الأول - ١٩٧٣ ص ٢٧٤ .

(٢) تنص المادة السادسة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بمدلة بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ على أن يتولى المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التي لم ينقل القانون اختصاصاتها إلى مجلس المحافظة ، ويشرف على موظفيها . ويختار الرئيس المحلى لم ... والمحافظ تأديتهم عماد يقع منهم من مخالفات لأعمال وظائفهم كما أن له طلب نقل أى موظف من محافظته إذا قدر أن يقيمه بها لم يدر يتحق والصالح العام .

اللامركزية للحلية بين الغرب والشرق :

وتختلف أنظمة الإدارة المحلية في بلاد الديمقراطيات الغربية عنها في البلاد الماركسية التي تطلق على نفسها بلاد الديمقراطيات الشعبية ، خاصة فيما يتعلق بمدى استقلال السلطة المحلية وذلك بصرف النظر عن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية في كلتا الحالتين .

ففي بلاد الديمقراطيات الغربية غالباً ما تتمتع السلطة المحلية اللامركزية بقسط من الاستقلال وحرية الاختيار . ويسود العلاقة بين السلطين المركزية والمحلية جو من التعاون المتبادل يزيد من فعاليتها احترام ذاتية الوحدات الاقليمية في حدود معينة وروح الخدمة العامة التي تنسج بها الشعوب المتقدمة .

وفي البلاد الماركسية تختلف الفلسفة المعتمدة ويقوم نظام الحكم المحلي على أساس ما يسمى بالديموقراطية المركزية فتقوم الدرجات العليا في السلم الإداري بتوجيه الأقل درجة . ويضطلع الحزب الشيوعي بلجانه المتبثة في كل مكان بدور رئيسي في تسيير نظام الحكم المحلي (١) . وحتى في اختيار اعضاء السلطات المحلية يقتصر دور الناخبين على الموافقة على ما يقدمه الحزب من اسماء وذلك على أساس مبدأ المرشح الواحد . ويقال في تقرير ذلك ان القيادة العليا تعد أكثر من غيرها تفهما للأهداف الاشتراكية (٢) .

طرق نشأة اللامركزية للحلية :

ونظام اللامركزية الادارية المحلية ينشأ من الناحية القانونية بأحد أسلوبين فإما أن يستند في وجوده إلى الاعراف القديمة التي تركت للأقاليم رغم قيام الدولة الموحدة قديراً من الاستقلال في شئونها الادارية نظمه البرلمان فيما بعد كما حدث في انجلترا (٣) . وما أن تقوم اللامركزية على أساس من

(١) راجع : The Soviet state and Law, edited by V. chkhikvadze, Academy of Sciences of the J.S.S.R. P. 83.

(٢) راجع مقالة الأستاذ صبحي محرم : نظم الحكم المحلي الرئيسية في العالم . المنظمة العربية للعلوم أدابة - ١٩٧٠ .

(٣) راجع : H. W.P. Wade, Administrative Law, 1967, P. 22

النصوص التشريعية التي تتنازل بها السلطة المركزية للوحدات المحلية عن جانب من إختصاصاتها الادارية وذلك كما حدث في فرنسا . وهذا الجانب من الاختصاصات قد تحدده النصوص على سبيل المحصر . وقد تورده بصورة عامة بالقول بشموله للمسائل المتعلقة بالمصالح المحلية على أن يخضع تفسير ذلك لرقابة القضاء أو سلطات الدولة العليا الأخرى .

إختصاصات السلطة المحلية :

يتم توزيع الاختصاصات الادارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية . فمع وجود السلطات اللامركزية المحلية تحتفظ السلطة المركزية بقدر قل أو كثر من الاختصاصات الادارية الهامة تمارسه في نفس مجال نشاط الشخص المحلي . وبذلك لا تقوم السلطة المحلية بإدارة شئون كل المرافق العامة الواقعة على اقليمها ، وإنما تشترك السلطتين المركزية والمحلية في إدارة هذه المرافق . فلا تقطع السلطة المركزية صلتها المباشرة بسكان أى جزء من اقليم الدولة وذلك حتى في البلاد الفيدرالية . فسكان كل اقليم يخضعون في حدود معينة لكل من السلطة المحلية والسلطة المركزية في نفس الوقت ، بحيث يغطى جميع سكان الدولة في نهاية الأمر تحت لواء سلطة مركزية واحدة .

فيندر وجود نظام الحكم الذاتي Self government الذى يتولى فيه السلطة المحلية كل الاختصاصات الادارية على اختلاف درجات أهميتها والذي طبق في البلاد الانجلو سكسونية في بعض مراحل التاريخ (١) . ومن ناحية أخرى فإن قصر دور السلطة اللامركزية المحلية على مباشرة القليل من الاختصاصات الادارية غير ذات الأهمية يقلل من قيمة نظام اللامركزية الادارية ولا يتفق مع الحكمة من وجوده .

ان التعاون المثمر بين السلطة المركزية والسلطات المحلية يعد من أهم عوامل

(١) راجع : Roland DRAGO, Cours de science administrative : 1968-1969 : P. 121.

التقدم في الدولة ، وذلك يتطلب تمتع الهيئة المحلية بقدر من السلطة لأفراد
فيه ولا تفريط بحيث يسمح لها بالمساهمة الفعلية في تحقيق أهداف الدولة .
زيادة استقلال السلطة المحلية قد يؤدي إلى تفكك أو اصر الدولة أو عدم
تحقيق أهدافها على النحو السليم . وكذلك فإن قلة هذا الاستقلال يمكن
أو يوصل إلى شل حركة السلطة المحلية واصابتها بالسقم .

ونستطيع السلطة اللامركزية المحلية بالاضافة إلى دورها في تنفيذ السياسة
العامة للدولة وملاءمة هذه السياسة مع الظروف المحلية ان تساهم في اعداد
تلك السياسة (١). ذلك ان التخطيط المركزي لا يمكن أن يحيط بمشاكل
المجتمعات المحلية دون مساهمة من ممثلي هذه المجتمعات في بيان هذه المشاكل
التي هم أكثر دراية بها وقرباً منها . وليس في ذلك اشتراك في القيام بمسائل قومية
فحسب ، بل ومن شأنه رفع الروح المعنوية في المجتمعات المحلية عندما ترى
أن الخطة القومية تتضمن مشروعات من اقتراحاتها .

وقد نص القانون في مصر على أن تتولى المجالس المحلية انشاء وإدارة
المرافق المحلية سواء تعلقت بالتعليم أو الصحة أو الشئون الاجتماعية أو الأمن
أو المواصلات أو العمل أو الثقافة الشعبية أو استقلال مصادر الثروة المحلية
كما تتولى إدارة المرافق والمشروعات الحكومية الواقعة في دائرة اختصاصاتها
والتي تعهد الحكومة إليها بإدارتها (٢) . وفضلاً عن ذلك وسعياً وراء تقوية
المجالس المحلية عهد القانون إلى اللجنة الوزارية للحكم المحلي بالإشراف على
نقل الاختصاصات من الوزارات إلى المجالس المحلية بحيث يقتصر دور
الإدارة المركزية على الإشراف والتوجيه والمعاونة بأنواعها المختلفة (٣) .

(١) راجع :

Jacques Gandouin, *Méthodologie et pratique administrative* :
Institut international d'administration publique, 1969 — 1970 : P. 205.

(٢) راجع المواد ١٩ ، ٣٤ ، ٤٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكذلك

المراد ١١ ، ٢٣ إلى ٤١ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

(٣) المادة الثالثة من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

ويتربى على نقل عبء القيام بالخدمات ذات الطابع المحلي إلى هذه المجالس
نقل الموظفين الذين يباشرون تلك الخدمات إليها (١) .

وقد نص القانون من ناحية أخرى على أن تتولى كل وزارة بالنسبة إلى
شئون المرفق المعنية به إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة
للدولة ، كما تتولى متابعة تنفيذ أعمال المجالس .. والتفتيش عليها فيما يخصها (٢)

وإذا كان توسيع اختصاصات السلطات المحلية يعد من الأمور المرغوب فيها
تحقيقاً للامركزية الإدارية بما يراها المعروفة ، فإن الملاحظ في العمل هو عدم
دقة توزيع الاختصاصات ليس فقط بين السلطة المركزية والسلطات المحلية
وإنما أيضاً بين كافة الجهات التي تمارس نشاطها في نفس الإطار الإقليمي (٣)
إذ يعمل في ذات النطاق كل من :

- فروع الوزارات الممثلة للسلطة المركزية .
- المجالس التنفيذية والشعبية في المحافظات .
- المجالس المحلية في المدن والقرى .
- وحدات اللامركزية المرفقية كالهياث العامة والمؤسسات العامة :

(١) وجدير بالذكر أن المرافق المحلية تشمل الغالبية العظمى من المرافق العامة في الدولة .
أما المرافق التي يغلب عليها الطابع القوي فليست كثيرة وأهمها :

- مرفق الدفاع لما يقتضيه من تركيز الجهد الحربي وتوجيهه بطريقة سرية نحو صد العدو .
- مرفق الشؤون الخارجية لما يستلزمه من اتهاج سياسة موحدة تجاه الدول الأجنبية .
- مرفق الأمن الذي تحتفظ السلطة المركزية فيه بالكلمة النهائية نظراً لخطورته على كيان
الدولة وسلامتها . ولأنتمتع المجالس المحلية بإزاءه إلا باختصاصات استشارية .
- مرفق التموين حتى تضمن الدولة من توزيع المواد التموينية على كافة أرجاء الدولة
دون أن تستأثر أي وحدة إقليمية بما لديها من هذه المواد .
- مرفق التعليم العالي لأن الكفاءات والامكانيات اللازمة لتشغيله يصعب توافرها الآن
في كل وحدة إقليمية على حدة .

(٢) اللادتان ٩٢ ، ٩٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مدلاً بالقانون ١٥١
لسنة ١٩٦١ ..

(٣) راجع : دكتور سليمان الطلوع : السلطات الثلاث - ١٩٧٣ ص ٥٧٩ .

— وتنظيمات الاتحاد الاشتراكي العربي .

ويجب تحديد اختصاص كل من هذه الجهات على وجه الدقة تحديداً يرفع ما بينها من تضارب ويزيل اللبس القائم في الأذهان ، وينسق بين جهودها في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة .

وأياً كان مدى اختصاص وحدات الإدارة المحلية أو دقة تحديده فإن العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية يجب أن تظل في إطار الوصاية الإدارية . فتتولى السلطة المركزية التصديق على بعض قرارات السلطة المحلية أو رفضها رفضاً مسيئاً دون أن يكون لها تعديل هذه القرارات أو الحلول محل السلطة المحلية في إصدارها ، أو فرض إرادتها عليها . ففي احترام استقلال السلطة المحلية وعدم التدخل في شئونها أكثر مما يجب ما يسمح لها بالاعتماد على نفسها والتمتع الحقيقي بشخصيتها المعنوية واستقلالها ويؤدي إلى حسن تربية أبناء الاقليم سياسياً ويدفعهم إلى الاخلاص في العمل العام والتضاني في خلمة مجتمهم الصغير والكبير .

وليس في ذلك أى خطر على تماسك الدولة أو وحدة الاتجاه فيها إذ تملك السلطة المركزية رفض التصديق على مالا يروق لها من قرارات محلية . كما يستطيع المشرع دائماً أن يضع ما يشاء من القوانين التي تحكم أعمال السلطات المحلية بالطريقة التي يراها أكثر ملاءمة

درجات السلطة المحلية :

عادة ما تتعدد درجات الأشخاص المحلية العامة وتتولى العليا منها بجانب السلطة المركزية الاشراف والرقابة على الدرجات الدنيا ، ويتساءل فخور الشأن عن العدد الأمثل للدرجات للوحدات الإدارية المحلية وهل من الأفضل أن تقتصر على درجتين أم ثلاثة أم أربعة . وقد اختلفت بلاد الامر كرتية الادارية فيما بينها في هذا الشأن . والحق أن العدد الأمثل لهذه الدرجات هو ذلك العدد الذي يمتطيع التوفيق بين اعتبارين هما :

— وجوب تبسيط الاجراءات بقدر الامكان . مع ملاحظة أن الاجراءات تزداد تعقيداً كلما زاد عدد درجات الوحدات المحلية .

— كون ممثلي الوحدات الصغيرة أقوى مصلحة وأكثر معرفة من غيرهم بالمشاكل المراد مواجهتها وأكبر اتصالاً بالمعلومات المتخذة أساساً لاصدار القرارات .

والقول بأن الخدمات العامة في العصر الحديث تستلزم تكاليف كثيرة لا تطبيقها الوحدات المحلية الصغيرة لا محل له إذا ما حسن توزيع الاختصاص بينهما بأن ترك أمر الخدمات الهامة ذات التكلفة لاختصاص الوحدات الأعلى وجعل ما دونها من اختصاص الهيئات المحلية الأدنى . وهذه الأخيرة ليس من الحكمة الاستهانة بما يمكن أن تحققه من خدمات تدخل في طاقاتها . وليس يخاف على أحد ان الامكانيات المالية لأي دولة مهما عظمت إنما ترجع في تكوينها إلى ما يساهم به كل عمول وان قل شأنه ، وان خدمات الوحدات الصغيرة رغم ضعف امكانيات كل منها يمكن أن تؤدي في مجموعها إلى خدمات جليلة لا يستهان بها على المستوى القوي . كما أنه يمكن من ناحية أخرى تدعيم الموارد المالية للوحدات المحلية ولو بتنازل السلطة المركزية لها عن بعض مواردها في اطارها الاقليمي .

وقد ثار النقاش في مصر حول التقسيم الثلاثي لوحدات الادارة المحلية وما إذا كان من الأفضل جعله رباعياً أم الأبقاء عليه كما هو مع اعادة النظر في تنظيم شئون المحافظات والمدن والقرى خاصة من حيث للعلاقات القائمة بينها .

ونحدث فيما يلي عن :

— المناطق أو الأقاليم الاقتصادية .

— مجالس المراكز .

— الأحياء كأقسام ادارية .

(أ) المناطق أو الأقاليم الاقتصادية :

نصت المادة ١٦١ من دستور جمهورية مصر العربية على أن "تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك"، وتطبيقاً للفقرة الأخيرة من هذه المادة نصت المادة الثانية من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ على أنه "يجوز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وقد قويت الرغبة حديثاً في إنشاء تلك المناطق وذلك بدعوى الاستجابة إلى مستلزمات التكامل الاقتصادى بين المحافظات المتجاورة ، وعلى أساس تخطيط اقليمى أكثر قوة وواقعية . وقد أخذ مشروع قانون الحكم المحلى بذلك . وجدير بالذكر أن قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يجيز للمجالس المحلية أن تشترك فيما بينها في إنشاء وإدارة المشروعات التى تعود بالنفع على الوحدات التى تمثلها (١) .

وهذه المناطق أو الأقاليم الاقتصادية التى يمكن أن تقسم اليها البلاد قد لا تتمتع بالشخصية المعنوية . وهذا هو الاتجاه السائد في مشروع قانون الحكم المحلى . وفى هذه الحالة يكون القصد من اقامتها هو الاستفادة من التكامل الاقتصادى القائم بين الوحدات المحلية والتنسيق بين مشروعاتها والافادة من الأعمال المشتركة بينها . وهنا لا يكون إنشاء هذه المناطق قد اتى بجديد يذكر إذ أن قانون الادارة المحلية يجيز كما سبق القول اقامة المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية . ويكون القصد من إنشاء المناطق على هذا النحو هو مجرد زيادة امكانية اقامة المشروعات التى تعود بالنفع على عدة وحدات محلية وتدعيم التعاون بينها وذلك بالنظر إلى ندرة تطبيق نص قانون الادارة المحلية سالف الذكر .

(١).راجع نص المادة ٣٧ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مدلة بالقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ بشأن الهيئات المشتركة لإدارة هذه المشروعات .

وفى حالة عدم تمتع المناطق بالشخصية المعنوية يثور النقاش حول العلاقة بين الاقليم وبين المحافظات الداخلة فى اطاره وهل سيتولى الاقليم بجانب السلطة المركزية بالعاصمة ممارسة نوع من الوصاية الادارية عليها . وبأى صفة سوف يتسنى له القيام بذلك غير اعتباره فرع من فروع السلطة المركزية ؟ .

وقد تتمتع هذه المناطق بالشخصية المعنوية كما يطالب بعض الباحثين (١) . وفى هذه الحالة تتواجد أربع أنواع من وحدات الادارة المحلية ذات الشخصية المعنوية هى الاقليم والمحافظه والمدينة والقرية . ويلاحظ ان الاقليم فى حالة الاعتراف له بالشخصية المعنوية يتمتع بكافة الامكانيات المترتبة على هذا الاعتراف . وإذا كانت نشأة الاقليم على هذا النحو تهدف إلى ادراك ميزة اقامة نوع من التكامل الاقتصادى بين المحافظات الداخلة فى نطاق كل اقليم فيجب الانتغالل تعقيد الاجراءات الضرورى الناشئ عن اقامة الاقليم كدرجة رابعة من درجات الوحدات المحلية . وهذا يمكن أن يؤدى إلى تأخير البت فى الأمور وإلى ظهور مزيد من عيوب البيروقراطية .

لذلك نرى أن حلول تقسيم رابعى محل التقسيم الثلاثى القائم لوحدة الادارة المحلية لا يزيد الأمر الا تعقيداً وان الأفضل هو اعادة تقسيم المحافظات تقسماً من شأنه تقليل عددها وزيادة امكانيات كل منها وذلك لتفادى عيوب تقسيم المحافظات الحالية وأهمها عدم مراعاة الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لقيام وحدة محلية قوية متكاملة جغرافياً واجتماعياً واقتصادياً (٢) فمحافظات القناة الثلاث مثلاً - بورسعيد والاسماعيلية والسويس - يتصور ان تندمج فى محافظة واحدة لتتكون خمسة الظروف لا يكاد يتجاوز عدد سكانها مليون نسمة (٣) .

(١) الدكتور صلاح محمد حمدي : الاتجاهات المعاصرة فى نظم الادارة المحلية ١٩٧٢ ص ٦٦٧ وما بعدها .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : مبادئ القانون الادارى - الكتاب الأول - ١٩٧٢ ص ٧٥ وما بعدها .

(٣) دأبج الكتاب السنوى للإحصاءات العامة الذى يصدر من الجهاز المركزى لتعبئة العامة والإحصاء .

وطبقاً لهذا رأى تلمج المحافظات القائمة فيصبح عددها عشر محافظات أو أقل بدلاً من خمس وعشرين محافظة .

ولهذا رأى مزايا متعددة أهمها :

— قوة الامكانيات المادية والبشرية للمحافظة الكبيرة مما يمكنها من القيام بدورها في خدمة مواطنيها على نحو أفضل .

— قيام عاصمة اقليمية كبيرة في كل محافظة مما يخفف الضغط السكاني على القاهرة ويخلق نوعاً من التوازن في توزيع الكمّات العاملة في اقليم الدولة .

— توفير كثير من النفقات الادارية الناتجة عن كثرة عدد المحافظات

— تبسيط توزيع الاختصاصات الاقليمية في داخل الدولة .

(ب) مجالس المراكز :

أحسن مشروع قانون الحكم المحلى عندما استحدث نظام مجلس المركز كخطوة لتحقيق مزيد من اللامركزية . ويتولى رئيس مجلس المركز في نفس الوقت منصب رئيس مجلس المدينة . وذلك بالنظر إلى أن القرية تحتاج إلى المدينة المجاورة لها رغم استقلالها عنها أكثر من حاجتها إلى المحافظة التي تتولى سلطة الرقابة والاشراف عليها . وطبقاً للنظام المقترح تنقل هذه السلطة إلى مجلس المركز فيكون أقرب من القرى الخاضعة لاشرافه وأوثق صلة بها .

(ج) الأحياء كاقسام ادارية :

قسم القانون (١) بعض المدن الكبرى كالقاهرة والاسكندرية ادارياً إلى احياء لكل منها مجلس قسم دون أن يعترف لها بالشخصية المعنوية . رغم

(١) أنظر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

أن بعض هذه الأحياء تكبر كثيراً من المدن المتمتع بالشخصية المعنوية - فضلاً عن القرى - سواء من حيث عدد السكان أو مساحة الأرض . وقد دفع ذلك بعض الفقهاء إلى المطالبة بالاعتراف لهذه الأحياء بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من نتائج مع قيام مجلس المدينة الكبيرة بالتنسيق بين اختصاصات مجالس الأحياء وتولى شئون المرافق العامة التي تؤدي خدماتها على مستوى المدينة بأسرها . وهذا يقتضى وضع نظام خاص للإدارة المحلية في المدن الكبرى .

ونحن لا نرى داعياً واضحاً للمطالبة بتمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية . إذ أن مجلس المدينة الكبيرة كقيل، بممارسة وظيفته في رعاية شئون هذه الأحياء . وذلك نظراً للظروف المواتية في المدينة الكبيرة من حيث تلاصق الأحياء وترباطها وسهولة الاتصال بينها بل وذوبانها في إطار المدينة إذا ما قورنت بالمدن الصغيرة المتباعدة أو القرى المتفرقة التي لكل منها ذاتيتها الواضحة وظروفها الخاصة . أما القول بأن سكان كل حي في المدينة الكبيرة هم أكثر تمسكاً بمصالحهم وتعرفاً على حوائجهم ، فبرد عليه بأن مجالس الأحياء يمكن أن تقوم بنور هام في هذا المجال رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ، إذا هي قوت العلاتق بين أعضائها وسكان الحي الذي تعمل من أجله وعكفت على دراسة مشاكله لمحاولة إيجاد أفضل الحلول لها من ناحية ، وأحسنقت نقل ما تتوصل إليه من نتائج إلى المسئولين من ناحية أخرى . أما تمتع الأحياء في المدينة الكبيرة بالشخصية المعنوية فيخشى معه المساس بشكامل المدينة وتفتيت امكانياتها .

مولد السلطة المحلية :

وتستمد السلطة المحلية الأمر كرية ما يلزمها من أموال من موارد متعددة منها إعانات السلطة المركزية أو ما تخصصه لها من إعادات ، ومنها الضرائب المحلية سواء انصبقت على الأموال أو الأشخاص أو النشاطات الاقتصادية ، ومنها الرسوم التي تحصلها هذه السلطة مقابل الانتفاع بالخدمات التي تقدمها كرسوم استهلاك الكهرباء والمياه ، ومنها الإيرادات التي تحصل عليها

من أملاكها ومشروعاتها وكذلك التبرعات التي تأتيها من المواطنين الذين يدفعهم اليها شعورهم بعودة هذه التبرعات عليهم في مجتمعهم الصغير نظراً لتمتع السلطة المحلية بذمة مالية مستقلة .

عوامل نجاح اللامركزية المحلية :

يتوقف نجاح اللامركزية الادارية على توافر عوامل متعددة نوجز أهمها فيما يلي :

١ - درجة نضج الشعوب وادراكها للحكمة من تمتع الوحدة الاقليمية بقدر من الاستقلال في اطار المصلحة العامة للدولة . فأى نظام من الأنظمة الاجتماعية لا ينجح الا إذا تناسب مع ظروف البيئة التي يطبق فيها .

٢ - العلاقة السليمة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية وتظهر هذه العلاقة أولاً في توزيع الاختصاص بين السلطين ثم في ممارسة الوصاية الادارية من جانب الأولى على الثانية بطريقة صحيحة بحيث تضمن عن طريق الرقابة والاشراف نجاح هذه السلطات في أداء مهامها ووحدة الاتجاه بينها وبين السلطة المركزية . وتقوم هذه الأخيرة بطريقة أو بأخرى بالمساعدة على توفير الامكانيات المادية والبشرية اللازمة للسلطات المحلية .

تقييم اللامركزية المحلية :

لتقييم نظام اللامركزية المحلية نتحدث عن مزايا هذا النظام وعيوبه :

(أ) مزايا اللامركزية المحلية :

لللامركزية المحلية مزايا متعددة نستطيع ايجازها فيما يلي :

١ - التجاوب مع فكرة الديمقراطية وحرية الجماعات في حكم نفسها .
بنفسها . لذلك يقال ان اللامركزية الحقيقية لا توجد الا في البلاد الديمقراطية .
بخلاف المركزية التي عادة ما تزدهر في البلاد الديكتاتورية وابلان الازمات

٢ - وضع مقاليد الأمور في ايدي من هم أعلم بها . إذ عادة ما يكون ممثلي الهيئات المحلية أعرف من غيرهم بمشاكلهم وحاجات بيئتهم وأكثر حرصاً على مصالحها .

٣ - تخفيف العبء عن السلطة المركزية مع ما له من أهمية بعد الزايد الهائل في الوظائف التي تضطلع بها الدولة الحديثة . وفي ذلك اقامة نوع من التوازن في الدولة ، ومنع زيادة حيوية القلب على حساب الأطراف التي يمكن أن تصاب بالشلل .

٤ - تقوية الشعور بالمسئولية لدى سكان الوحدة الاقليمية وتشجيعهم على بذل الجهد والمال الذي سيعود بالنفع مباشرة على مجتمعهم الصغير ، هذا بالإضافة إلى المساعدة على تكوين القادة والسياسيين الذين يمكن أن يعدهم مراتهم على المستوى المحلي لتولي مناصب القيادة القومية فيما بعد . والأمثلة كثيرة في البلاد المتقدمة على قادة محليين تولوا مناصب القيادة في دولهم . بل انه قل أن يوجد السيامي الذي لم يبدأ نشاطه على مستوى أقليمه المحلي . وما أخرج بلاد العالم الثالث إلى القادة من ذوي الخبرة والمران .

(ب) عيوب اللامركزية الادارية :

للامركزية المحلية كذلك عيوب يمكن أن تظهر في العمل منها :

١ - قد تؤدي اللامركزية إلى تفضيل المصالح المحلية على المصالح القومية وذلك إذا لم تؤد الوصاية الادارية على وجهها الصحيح .

٢ - انتخاب أعضاء السلطة المحلية لا يؤدي بالضرورة إلى اختيار ذوي الكفاءة في الشؤون الادارية كما أن اهتمام الناخبين بالانتخابات عادة

ما يكون قليلا في البلاد المتخلفة (١) إلا إذا تقنوا أنها حرة صادقة لا شائبة فيها .

٣ - أثبت التجارب سقم ادارة المرافق بواسطة المجالس واللجان وضعف الشعور بالمسئولية بين أعضائها . لذلك فان نجاح الادارة بهذه المجالس يستلزم أن يكون الجهاز التنفيذي لها على جانب كبير من الكفاءة .

مستقبل اللامركزية المحلية :

ان تطور وظيفة الدولة الحديثة الذي صاحب زيادة اعبائها وتضخم عدد سكانها قد اتجه نحو تقوية مركز النشاط في الدولة أيا كان نظام الحكم الذي تعتقه أو تتخذه أساساً لتنظيم السلطة بها . فقد أصبحت السلطة المركزية في عاصمة الدولة تتدخل بطريقة متزايدة في مجال الهيئات المحلية . وباتت الاعتداءات على مبدأ اللامركزية - سياسية كانت أم ادارية - واضحة في مختلف الدول مهما تناقضت نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ففي الولايات المتحدة الأمريكية لم يعد ثمة شك في أثر تدخل الحكومة المركزية ليس فقط في شئون الولايات وانما كذلك في أمور السلطات المحلية في داخل هذه الولايات (٢) . وفي الاتحاد السوفيتي تؤدي المركزية السياسية التي يمارسها الحزب الواحد إلى سيطرته سيطرة فعلية كاملة على مختلف السلطات المحلية في البلاد . وإذا كان هذا هو الحال في الدول الفيدرالية فان الأمر أكثر جلاء وأسهل ادراكاً في البلاد الموحدة كفرنسا حيث يتساءل البعض عما إذا كان نظام اللامركزية الادارية قد أصبح من أنظمة الماضي (٣) . ويقال دفاعاً عن هذا الاتجاه انه إذا كانت المركزية بقلة اعتبارها للاستقلال

(١) أما في البلاد المتقدمة فإن الاهتمام بمثل هذه الانتخابات يصل أحياناً إلى حد اثاره الاضطرابات كما حدث في باريس بمناسبة الاستعداد لانتخابات المجالس البلدية بتاريخ ١٣ مارس سنة ١٩٧١ وكان من نتيجة مقتل أحد الأفراد واصابة آخرين .

(٢) راجع H. Dimock, G. Dimock L. Koenig Public administration 1961, P. 118.

(٣) راجع Roland Drago, Cours de science administrative, 1965 — 1969, P. 125

المحلى لكل جزء من اقليم الدولة ولكل مجتمع محلى كان ينظر اليها في الماضي كظهور من مظاهر الأنظمة الدكتاتورية ، فان هذه النظرة قد تغيرت الآن ولم تعد المركزية تتنافى حتماً مع الأنظمة الديمقراطية التي قد ترى أن الحقوق والحريات العامة يجب أن تمارس على المستوى القومى بالنسبة لجميع مواطنى الدولة .

الا أن هذا الاتجاه الرامى إلى تقوية الهيئة المركزية حتى تستطيع مواجهة المشاكل المعقدة للدولة الحديثة يتنازع انجاء آخر مضاد يتمثل في انتشار المبادئ الديمقراطية وتطلع الجماعات المحلية إلى التمتع بقسط من الاستقلال والذاتية فيما يتعلق بمصالحها القومية . ويبدو ذلك واضحاً حتى في البلاد الموحدة كفرنسا حيث تعد مشكلة مقاطعة بريطاني Bretagne من أهم دوافع الرغبة في إعادة النظر في التنظيم الاقليمى للبلاد . هذا التنظيم الذى على مقربة منه وضعت الظروف السياسية حداً لرئاسة الزعيم الفرنسى شارل ديغول عام ١٩٦٨ .

والحق انه يمكن رفع التعارض بين الفكرتين واشباع الحاجة الدافعة إلى كل منها عن طريق توزيع السلطة والاختصاص بين الدرجة العليا في سلطات الدولة وغيرها من الدرجات بأن يترك للأولى مسائل السياسة العامة المتعلقة بكيان الدولة ومستقبلها وتتولى الأخرى ما دون ذلك من أمور تخضع فيها أيضاً لرقابة ما يعلوها من سلطات .

ان الكيان الاقليمى كرحلة وسط بين الكيان الفردى والكيان القومى قد وجد مكانه في النظم الانسانية منذ زمن بعيد . ويكفى للتدليل على ذلك ان الرلانات في الدول المختلفة عادة ما تقوم على أساس تمثيل الوحدات الاقليمية . وذلك سواء أدخلت الدولة مبدأ سيادة الأمة أو اعتنقت مبدأ سيادة الشعب بما يترتب على هذا الأخير من سلطات يمكن أن يمارسها ناخبو كل دائرة انتخابية على ممثلهم (١) .

(١) راجع : André Hauriou, Droit consitutionnel et institutions Politiques, 1968, P. 301 et Suiv.

لذلك فإنه لا يبدو من الصواب محاولة هدم نظام اللامركزية المحلية ، سواء في البلاد المتقدمة التي اعتادت عليه وأصبح بالنسبة لشعوبها يمثل حقاً من السير السليم أو القضاء عليه ، أو في البلاد المتخلفة التي يمكن أن تستفيد من مزاياه المؤكدة إذا هي أحست تطبيقه .

المبحث الثاني

عدم التركيز الإداري

المركزية وعدم التركيز الإداري :

إن الأخذ بالنظام المركزي لا يمنع من وجود الهيئات المحلية أو الإقليمية خاصة كلما تضخم حجم الدولة . فالنظام المركزي قد يتسم بعدم التركيز ويتضمن وجود هيئات محلية تتمتع بجانب من السلطة والاختصاص إلا أن الهيئات تعد فروعاً للسلطة المركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع من حيث عاملها ونشاطها للسلطة الرئاسية للهيئة الحاكمة التي تبقى صاحبة الشأن في تعيين وعزل عامل الهيئات المحلية ولها الولاية على نشاطها فتستطيع أن توسع نطاقه أو تضيق منه ، وتغلك تعديله أو إلغاء قراراتها لعدم مشروعيتها أو قلة ملامتها لما صدرت من أجله .

مفهوم عدم التركيز الإداري :

يقصد بعدم التركيز الإداري توزيع سلطة البت في الأمور وإصدار القرارات الملزمة بين رئيس السلطة الإدارية وغيره من أعضاء نفس السلطة سواء كانت مركزية أم لا مركزية . ويتم عدم التركيز إما بتوزيع الاختصاص قانوناً وإعطاء بعض المروسين حق ممارسة سلطات معينة دون رجوع إلى الرئيس . وأما عن طريق تفويض السلطة بأن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته لأحد مروضيه .

ويقابل عدم التركيز الإداري نظام التركيز الإداري الذي يتمثل في حصر سلطة البت في الأمور بيد الرئيس الإداري الأعلى ، سواء كان هذا

الرئيس هو رئيس الدولة أو الوزير أو احد مجالس الادارة . وسواء أكان النظام مركزياً أم لامركزياً . والواقع ان التركيز الكامل لا وجود له عيلاً في أي بلد من البلاد .

أنواع عدم التركيز الإداري :

قد يكون عدم التركيز الإداري داخلياً فيتم بانتقال السلطة من الرئيس أو الوزير إلى أحد مرموسيه المقيمين معه في مقر السلطة المركزية ، وقد يكون خارجياً فتنتقل السلطة من الرئيس المركزي في العاصمة إلى أحد اعضاء السلطة الادارية المقيمين خارجها (١) .

ويمكن القول أيضاً بأن عدم التركيز الإداري قد يكون محلياً تنتقل به سلطة اصدار بعض القرارات من رئاسة الهيئة إلى فرع لها يختص بإدارة احد الأقاليم ، وقد يكون مرفقياً تنتقل فيه السلطة إلى أحد رؤساء المرافق التابعة لها (٢) .

تقييم عدم التركيز الإداري :

لعدم التركيز الإداري مزايا متعددة. وتكاد تنعدم عيوبه إذا حسن تطبيقه

(أ) مزايا عدم التركيز الإداري :

نوجز أهم مزايا عدم التركيز الإداري فيما يلي :

- ١ - اختصار الاجراءات وسرعة البت في الأمور مما يستتبع الاقتصاد في الجهد والتنفقات بدلاً من إضاعة الوقت والمال في تبادل المراسلات دون داع .

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي - ١٩٦٧ ص ٢٦٠ وما بعدها .

(٢) راجع Bernard Gournay, Introduction a la science administrative Armand Colin, 1970 P. 128.

٢ - تحقيق مبدأ تلازم السلطة والمسئولية وهو من أهم مبادئ الإدارة. ذلك ان أفراد الرئيس بسلطة تصريف الأمور يؤدي إلى انقال كاهله وتكدس الأعمال التي يلزم انجازها في مكتبه فيضطر تحت ضغط وجوب تسيير شئون ادارته إلى التوقيع على ما يعرض عليه دون بحث أو دراسة ، فتكون النتيجة هي مسئوليته عن قرارات لم يكن له فيها سوى مجرد التوقيع بينما لا يسأل عنها صاحب السلطة الفعلية فيها وهو المرسوم الذي قام باعدادها وعرضها على الرئيس .

٣ - زيادة الفرصة للملامة القرارات الادارية لما تصدر من أجله من حالات . إذ أن وجود سلطة البت في الأمور في يد قريبة من المسائل المراد مواجهتها يجعل التعليقات التي تقوم عليها القرارات أكثر دقة وأقل عرضة للزيف الذي يمكن أن تخضع له أثناء نقلها إلى الرئيس في حالة التركيز .

(ب) اما عن عيوب عدم التركيز :

فالحق انه إذا أحسن الرئيس في القيام بواجبه نحو مرعوسيه الذين انتقلت اليهم سلطة البت في الأمور ليرى ويراقب ويصلح مما يعملون فان نجد لعدم التركيز الاداري من عيب ذو أهمية أو مأخذ يستحق الاعتبار . إذ أن عدم التركيز على النحو الذي سبق بيانه يحقق كما يقولون أهم مزايا اللامركزية الادارية ويتفادى في الوقت نفسه ما يمكن أن ينشأ عنها من عيوب .

وجدير بالذكر ان شدة تركيز السلطة في الادارات المصرية على اختلاف أنواعها يعتبر من أهم عيوب البيروقراطية واسعة الانتشار فيها ويستلزم تقديم هذه الادارات اتخذ التدابير اللازمة لحسن توزيع سلطة اصدار القرارات بين الرؤساء والمرؤسين .

البحث الثالث

رقابة الدولة وجدوى الديمقراطية

ان قيام السلطة المحلية بواجباتها على خير وجه في خلمة المجتمع الصغير الذى تعمل فيه يحتاج بالاضافة الى الرقابة الفعالة - أيا كان لونها - من جانب المختصين فى الدولة إلى نوع من الممارسة الفعلية للديمقراطية البناءة ، يساهم عن طريقها كل ذى جهد فى رفع مستوى الجماعة التى يعيش فيها .

مدى الرقابة على الهيئات العليا :

ان أى تنظيم يحتاج فى قمته إلى سلطة عليا واحدة تتولى الرقابة والاشراف عليه وتهديه إلى طريق الهدف المنشود الذى قام من أجله . وقد أصبح ذلك من المبادئ التى لاجدال فيها فى علم الادارة . بل أن علماء الاديان كثيراً ما يقدمون هذه الفكرة كدليل على وجود ووحدة الله ، وهو المنظم الأعلى للكون .

ويختلف مدى السلطة التى تباشرها الدرجة الأعلى على الدرجة الأدنى من درجات السلم الادارى حسب طبيعة العلاقة بين الدرجتين :

(أ) ففي نظام الوصاية الادارية تمارس السلطة المركزية نوعاً من الرقابة والاشراف على سلطة ادارية أخرى متمتعة بالشخصية المعنوية . وتعتبر الوصاية الادارية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية . وتهدف بالاضافة إلى الحفاظ على كيان الدولة ووحدةها إلى ضمان حسن سير المرافق العامة فى مجال نشاط السلطة المحلية . وذلك لكى لا تمس سلامة الدولة أو يخل سير المرافق العامة التى يديرها الشخص المحلى لعدم كفاية امكانياته المادية أو المعنوية ، أو الإهمال وتقصير العاملين فيه . وينظم القانون سبل الوصاية الادارية وطرق ممارستها . وقد تنصب الرقابة على العاملين فى السلطة المحلية فيما يمس تعيينهم وعزلهم . وقد تتعلق بقرارات هذه السلطة فتأتى فى صورة ترخيص سابق أو تصديق لاحق . وعادة مما يقصد من ذلك رقابة ملاءمة القرار للحالة التى صدر لملاجها . ويمكن أن تمثل الرقابة فى جواز الغاء

هذه القرارات لتزاقب السلطة المركزية فضلاً عن ملامتها مشروعيتها ،
وحتى لا تأتي قرارات السلطة المحلية على خلاف السياسة العامة للدولة (١) .

وتخصص السلطة المركزية أحد أقسامها الإدارية — التي قد تكون
وزارة بأكملها — لرعاية شئون الحكم المحلي وما يتصل به من علاقات
والتنسيق بين أعمال السلطات المحلية والسلطة المركزية وفروعها في الأقاليم .

(ب) وفي نظام السلطة الرئاسية — وهي تمارس بين أعضاء نفس الشخص
المعنوى — يحق للرئيس توجيه مرعوسيه وإصدار التعليمات الملزمة لهم . وله
الفاء وتعديل أعمالهم . كما أن من اختصاصه توقيع الجزاءات عليهم سواء
تمثلت هذه الجزاءات في عقاب عن خطأ ارتكب كما هو الحال في الجزاء التأديبي
أم ظهرت في ثواب يكافأ به المجد في العمل كما هو الحال في الرقية
بالاختيار أو منح المكافآت التشجيعية . وليست سلطة الرئيس على مرعوسيه
في حاجة إلى نص قانوني صريح كما هو الحال في الوصاية الإدارية (٢)
وانما هي موجودة في جميع الأحوال وتقتضيها طبيعة التنظيم الإداري ذاته .

الديمقراطية كوسيلة للتقدم :

إن التمسك بالديمقراطية بل وتقديسها لدى الكثيرين لا يرجع فقط إلى
كونها تضمن الحقوق الطبيعية لكل إنسان كما كان يقال ولا يزال شائعاً بين الناس
وانما يرجع في الحقيقة أيضاً إلى ما لها من فائدة عظيمة لا يمكن تجاهلها
أو غرض النظر عنها في حياة أي مجتمع من المجتمعات . وتمثل هذه الفائدة
في كون الديمقراطية هي الوسيلة المثلى لإدراك أفضل الحلول للمشاكل العامة لأي
جماعة تربطها مصالح مشتركة . وذلك بما تتضمن من حرية الرأي والنقد
والنقاش وتبادل وجهات النظر بما يسمح بتمييز الصالح من الطالح في أي
قرار يراد أن يتخذ . فانفراد أحد الأشخاص أو عدد قليل منهم بسلطة البت

(١) راجع Vedel المرجع السابق الإشارة إليه ص ٤٨٧ .

(٢) راجع

Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1965, P. 284.

في أمور الجماعة دون معارضة أو جدل يؤدي لا محالة — إذ ليست العصمة للبشر — إلى الوقوع في أخطاء قد تكثر وقد يتأدي صاحبها فيها إلى أن يدرك ان حدث — بنفسه العيب الذي أحاط برأيه أو يعود إلى ضميره فيمتعه من الاستمرار في غيه ، فيتقد نفسه نقداً ذاتياً ويحاول إذا خشي عاقبة أمره العوده إلى طريق الصواب (١) . وكلما يحدث ذلك في العمل لأن الانسان لا يحيط بكل شيء مهما أوتي من ذكاء وقدرات ، ولا يرى المرء عيب نفسه خاصة وان السلطة نشوه تعبت بالرموس .

وليس من شك ان في التطبيق السليم للديمقراطية على المستوى المحلي وهو الذي يعنينا في هذا المجال — بما يتضمنه من اشراك ابناء الاقليم اشراكاً حقيقياً في شئون اقليمهم يمكن أن يؤدي ليس فقط إلى الكشف عن أفضل وسائل الادارة والتنفيذ وإنما كذلك إلى بيان أجدى سبل التقدم في منطقهم بصفة عامة .

ممارسه الديمقراطية :

وليست الديمقراطية الحقيقية هي مجرد شعار قد ينادى به أكثر الناس بعداً عنها ليستر وراءها ما لها من غير خلاب ، أو أعمال ساذجة يمارسها من لا يعرف معناها من الناس ، ولكنها ممارسة فعلية للشئون العامة وإبداء حر وصريح للرأى في المسائل التي تخص الجماعة من جانب من هو أهل لذلك .

والحق ان الممارسة الفعالة للديمقراطية لا تتم الا بواسطة من لديه الامكانيات المادية والمعنوية اللازمة لها . فكما يقال في البلاد الاشتراكية أن الديمقراطية لا معنى لها بالنسبة لمن لا يجد وسائل العيش الكريم ، فانها كذلك لا تستجيب إلى الحكمة منها إذ لم يحط من يتمتع بها فضلاً عن الضمانات الأكيدة بقسط من الوعي يسمح له بادراك الأمور التي يجب أن يعمل من أجلها. واذا كانت الديمقراطية الآن غير مباشرة في أغلب الأحوال لفصحامة

(١) نحن لانوافق على تمييز النقد الذائق الذي جاء بالمادة رقم ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية . راجع في ذلك مولفنا والقانون الدستوري عام ١٩٧٣ ص ٩٨ .

حجم الدولة الحديثة ، فان ممثلى الشعب على اختلاف مستوياتهم يجب أن يكونوا على جانب لائق من الثقافة والمهارة يساعد على المساهمة البناءة فى العمل العام الذى لا يفتأ يزداد تعقيداً . وليس فى ذلك اعتداء على حق غير ذوى المعرفة أو الفئات على مبدأ المساواة بين المواطنين فلم تكن المساواة يوماً ما مبدأ مطلقاً سواء من الناحية الطبيعية أو الاجتماعية . فمن الوجهة الطبيعية يتفاوت الناس من الناحية المادية والمعنوية قوة وإدراكاً . ومن الوجهة الاجتماعية يختلف الناس فى مكرمهم ومواردهم حتى فى أكثر الدول اشتراكية . فالمساواة نسبية تقوم عندما تتشابه ظروف وإمكانات من يخضع لها . وأعضاء المجتمع ليسوا انتاج قالب واحد بل إن أعضاء الجسم الواحد يختلف فيما بينها من حيث الأهمية والوظيفة .

فيجب إذن أن يتولى الشؤون العامة سواء كانت سياسية أم إدارية وأيا كان مستواها من أعضاء المجتمع من هو أهل لها أو بعبارة أخرى أن يتولى أمر الناس خيارهم وذلك لصالح الجماعة بأسرها حكماً ومحكومين .

ان تركيز السلطة تركيزاً مطلقاً في يد الهيئة المركزية وان أمكن تصوره نظرياً لا يمكن أن يتحقق في العمل فالوزراء في عاصمة الدولة لا يستطيعون تصريف كافة شئونهم في شتى المجالات وعلى مختلف المستويات . كما أنه من الصعب على الهيئة المركزية معرفة حاجات الجماعات المحلية لتوافق بينها وبين ما تتخذ من قرارات .

وقد رأينا فيما تقدم أن نظامي اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري يعتبران أسلوبان من أساليب الإدارة يقصد بهما توزيع السلطة على أجهزة الإدارة المختلفة في الدولة على نحو أفضل وليس ثمة تعارض أو تقابل بين النظامين ، فيمكن الأخذ بهما معاً ليؤديا - إذا حسن تطبيقهما - إلى زيادة الكفاءة الإدارية ورفع انتاجية المرافق العامة .

فبذلك يمكن الاستفادة ليس فقط من المزايا المشتركة لنظامي توزيع السلطة وإنما كذلك من المزايا الخاصة التي يقدمها كل نظام . فاللامركزية تتجارب مع الأفكار الديمقراطية وتعتبر لمن أهم الوسائل تربية القادة السياسيين كما أن المصالح المحلية التي تحققها تهم الدولة بأسرها في نهاية الأمر ولو بطريقة غير مباشرة . وفي عدم التركيز - بالإضافة إلى الاقتصاد في الوقت والنفقات يتولى الأمور العامة فنيون مؤهلون أكثر كفاءة في أداء أعمالهم من المنتخبين في نظام اللامركزية ، ويقربون من الوقائع والبيانات التي يصدرون على أساسها القرارات وذلك دون خشية تعدد الاتجاهات أو تكلف الدولة نظراً لخضوعهم لسلطة رئاسية واحدة .

ولا تعارض بين حاجة البلاد المختلفة إلى النمو السريع والانفصاف في مراحل التأخر والخلوص مما تمر به من ازيمات ، وبين توزيع السلطة توزيعاً لائقاً بين الهيئة المركزية والهيئات المحلية بها . فتقبض الأولى على زمام

كل خطب جسيم وتضع الخطوط العريضة لكل تنظيم ، تاركة للهيئات المحلية أيا كانت طبيعتها نوعاً من حرية الاختيار أو السلطة التقديرية ، في إصدار القرارات الأكثر تحديداً . وذلك حتى تأتي هذه القرارات أكثر ملاءمة واتفاقاً مع ظروف واحتياجات مناطق تنفيذها . وحتى تستفيد الدولة من كل جهد محلي أو قومي يساهم بنصيب في تحقيق التقدم الذي نسعى إليه . كل ذلك دون أن ننسى الهيئة المركزية واجباتها الهامة في الرقابة والإشراف على السلطات المحلية وفي توجيه وإرشاد فروعها بالأقاليم .

السرية في أعمال السلطة التنفيذية

دكتور

ماجد راتب الخلو

مدرس القانون العام بكلية الحقوق

بجامعة الاسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

« وان تجهر بالقول فإنه
يسمى السر وأخفى »

صدق الله العظيم

تقديم

من السهل الكتابة في أحد موضوعات البحث المألوفة التي سبقت دراستها وأفاض فيها الفقهاء، وكثرت بشأنها المراجع . ورأيت على خلاف ذلك أن المصلحة العلمية تقتضى تناول موضوعات جديدة يمكن أن تجيب على تساؤلات قائمة في الأذهان . أو تسد ثغرة في المكتبة القانونية ، أو تتضمن حلاً لمشكلة ماثلة ، أو إضافة لشيء جديد . ولا شك أن في ذلك ما فيه من مشقة وصعوبات أهمها نقص المراجع العلمية وضرورة تكملة هذا النقص بمجهود ذهني مضاعف . غير أنه لا ضير ، والمشقة هي سنة الله في الحياة الدنيا .

وانطلاقاً من هذا الاعتبار ، وقع اختياري على «السرية في أعمال السلطة التنفيذية» كموضوع لبحث جديد . ويكفى للتدليل على ما في هذا الموضوع من تجديد وندرة في المراجع أنني لم أجدها فيما قرأت أثناء اعدادي للبحث مرجعاً واحداً ، بل لم أجده أبداً أو فصلاً أو مبحثاً أو مطلباً أو فقرة في مرجع تحمل نفس هذا العنوان .

لذلك فقد حاولت أن أستقى معلومات البحث من بين سطور المراجع والقوانين ، ومن خلال عمليات التأمل والتفكير ، ودراسة الواقع العملي . وأدعو الله غلصاً أن يوفقني في ادراك بعض ما يمكن أن يدرك في مجال هذا البحث الجديد . فإنه سبحانه وتعالى هو نعم المولى ونعم النصير ، ولا حول ولا قوة الا بالله العلي العظيم .

مقدمة

١ - المقصود بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية :

السرية أو السر في اللغة العربية كلمة تعنى ما يكتمه الانسان في نفسه . وجمع السر أسرار . يقال «صدور الأحرار قبور الاسرار» (١). وعكس السر هو الجهر والعلانية . يقول المولى تعالى «وهو الله في السماوات وفي الأرض يعلم سركم وجهركم» (٢) . ويقول سبحانه «قل لعبادى الذين آمنوا يقيموا الصلاة وينفقوا مما رزقناهم سراً وعلانية» (٣) .

أما السلطة التنفيذية فتتكون في الأنظمة البرلمانية من رئيس الدولة ومجلس الوزراء (٤) ، وفي النظام الرئاسى من رئيس الدولة ومعاونيه (٥) . ويتمثل دور السلطة التنفيذية في الدولة الحديثة بصفة عامة في وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وقد نص دستور جمهورية مصر العربية

(١) قاموس المنجد في اللغة والاعلام - دار المشرق بيروت - الطبعة الحادية والعشرون ص ٣٢٨ .

(٢) الآية رقم ٣ من سورة الأنعام .

(٣) الآية رقم ٣١ من سورة ابراهيم .

(٤) راجع في ذلك مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستورى والأنظمة السياسية - ١٩٧٤ ص ٣٢٣ وما بعدها . الدكتور فؤاد المطار : النظم السياسية والقانون الدستورى ٣٣٤ . الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى - ١٩٧١ ص ٢٥٢ وما بعدها .

(٥) راجع :

Marcel Prétot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 4^e éd., P. 88et suiv.

لسنة ١٩٧١ في الفصل الثالث منه تحت عنوان «السلطة التنفيذية» في المادة رقم ١٣٨ على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور» .

ونقصد بأعمال السلطة التنفيذية كافة الأعمال التي تقوم بها هذه السلطة بصرف النظر عن طبيعتها ، وسواء أكانت ضمن تلك التي يطلق عليها أعمال الإدارة أم دخلت في إطار ما يسمى بأعمال الحكومة أو السيادة .

وأعمال السيادة هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية أخرجها القضاء الإداري الفرنسي من ولايته لأسباب تاريخية تتعلق بوجوده وسلطاته (١) ، ونص عليها المشرع المصري صراحة بالنسبة لكل من القضاء العادي والإداري على السواء (٢) .

ونحن نرى أن النصوص المتعلقة بأعمال السيادة في كل من القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية و ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المنظم لمجلس الدولة ، تعتبر نصوفاً غير دستورية يجب إلغاؤها . وذلك لخالفتهما المادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ التي تنص على أن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي ، وتكفل الدولة تقرب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا . ويحظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء» . وكذلك المادة ٦٤ التي تقضى بأن « سيادة القانون أساس

(١) راجع :

F.P. Benoit, Le droit administratif français, 1968, P. 418 et suiv. ; A. De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, 4^e éd, t. I, P. 235 et suiv.

(٢) تنص المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لا تخضع محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة » وتقضى المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بأنه « ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة » . انظر رسالة الدكتور عبد الفتاح ساير دابر : نظرية أعمال السيادة - ١٩٥٥ ص ١٣ وما بعدها .

الحكم في الدولة، والمادة ٦٥ التي تنص على أن «تخضع الدولة للقانون». فع كل هذه النصوص الدستورية الصريحة يجب أن تخضع كافة أعمال الدولة للقانون. ومن الخطأ ومخالفة الدستور أن يقر المشرع بعد كل هذه الأحكام أعمال السيادة لينتقص بها من مبدأ المشروعية رغم أن السيادة هي للقانون، وليست لأعمال أى سلطة من سلطات الدولة (١).

ويقصد بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية اخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة، سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية. وسواء تم هذا الاخفاء باتخاذ موقف سلبي عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم وجودها، أم باتخاذ موقف إيجابي بواسطة الكذب وذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق. وبصرف النظر عن الدافع إلى اخفاء الحقيقة وهل هو شريف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أم وضيع يرمى إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام. وسواء كانت الحكومة تخفي هذه المعلومات عن جمهور المواطنين فقط، أم كانت تخفيها حتى عن أغلب العاملين فيها.

٢ - أهمية السرية في أعمال السلطة التنفيذية :

ولموضوع السرية في أعمال السلطة التنفيذية أهمية كبيرة في حياة الحكومات والشعوب جميعاً. إذ من ناحية تمكن السرية الحكومات بحق أو بغير حق من اتيان مالا تنجح في القيام به جهراً من أعمال يقتضيها الصالح

(١) راجع مذكراتنا في القضاء الإداري - ١٩٧٥ ص ٢٥ وما بعدها.

ولم يقل بهذا الرأي على حد علمنا أحد من الفقهاء المصريين راجع : الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية طبعة ١٩٧٣ ص ٦٥٥ وما بعدها . الدكتور سليمان محمد الطماوى : الوجيز في القضاء الإداري - ١٩٧٤ ص ٢٧٨ وما بعدها . الدكتور فؤاد الططار : القضاء الإداري ص ٥٢٧ . الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الإدارة ١٩٧٠ ص ٦٦٥ وما بعدها سيما ص ٧٤٨ حيث يرى المؤلف وجوب التضييق من إطار أعمال السيادة وإمكان التمييز عنها دون الغائها . الدكتور طعيمة الحرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة - ١٩٧٠ ص ٣٣٠ - الدكتور محمود حافظ : القضاء الإداري - ١٩٦٦ ص ٥٠ .

العام أحياناً ، وتصل إلى حد الجرائم في حق الشعوب أحياناً أخرى . ومن ناحية أخرى نفوت السرية على الشعوب حقها في فرض رقابتها على حكوماتها وتمييز الخبيث من الطيب في تصرفاتها ، حتى تضع حداً لما يضر من أعمال ، وتؤيد ما ينفع الناس ويمكث في الأرض . وكم أساءت الحكومات التصرف فالتخذت سراً من الأمور التي لا تجرؤ على اتخاذها علناً ما الحق الضرب بالدولة أو هوى بها إلى أسفل سافلين ، دون أن تطلع عليها الشعوب في الوقت المناسب لتتمكن من مواجهتها . وكم فضل الحكام مصالحهم الخاصة على مصالح الدولة متوسلين بالأعمال السرية التي يصعب على المواطنين ادراكها والكشف عن حقيقتها .

وقد لعبت السرية في الماضي القريب دوراً بالغ الخطورة في حياة الجمهورية المصرية . فقامت السلطة التنفيذية بكثير من الأعمال السرية المنحرفة ضربت فيها بالمصلحة العامة عرض الحائط واعتدت بها على أشخاص المواطنين وأمورهم (١) . ووصل نفثي السرية وتفضيل العمل في الخفاء إلى حد اقامة جهاز سياسي سرى يعمل لصالح هذه السلطة ، هو التنظيم السرى للاتحاد الاشتراكي العربي . ذلك التنظيم الذي كان أعضاؤه غير معروفين للناس ، وتمثلت مهمتهم الأساسية في مساندة الحكام والحفاظة على النظام القائم بوسائل خفية أهمها التجسس على الناس تمهيداً للتنكيل بهم (٢) .

وينحشى عادة من النشاط السرى بصفة عامة نظراً للصعوبة أو استحالة خضوعه للرقابة ، فضلاً عن الشك فيه أو في الأهداف التي يرمى إليها . إذ غالباً ما تخفى السرية أعمالاً أو أهدافاً لا يليق الجهر بها (٣) . لذلك حرم

(١) وقد اعترفت ورقة أكتوبر التي قدمها رئيس الجمهورية إلى الشعب في شهر ابريل عام ١٩٧٤ بذلك ، فجاء بها تحت عنوان «حركة التصحيح في مايو عام ١٩٧١» ما يلي : «كان لا بد أن يشعر كل مواطن أنه مسئول عن أقدار بلاده بقدر مسئولية سواء ، وأن قضاياء الأساسية تناقش أمامه علانية ، وأنه لا توجد وصاية تمارس عليه في الخفاء» .

(٢) وذلك بطبيعة الحال فضلاً عن أجهزة الأمن السياسي ومالها من دور خطير في هذا المجال .

(٣) يقول الله تعالى في كتابه العزيز « لا يحب الله الجهر بالسوء من القول إلا من ظلم » .

دستور جمهورية مصر العربية على المواطنين اقامة جمعيات ذات نشاط سرى ،
فقضت المادة ٥٥ منه على أنه «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه
المبين في القانون ، ويحظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع
أو سرياً أو ذا طابع عسكرى» .

وبهنا كثيراً في هذا البحث أن نبين متى تكون السرية مرفوضة ومتى
تكون على العكس واجبة في أعمال السلطة التنفيذية . ما هو معيار التمييز
بين نوعي السرية ؟ وما هي على وجه التحديد صور الأعمال السرية التي
تتناهى مع المصلحة العامة وتلك التي تتفق معها ؟ فإذا اهتمدنا إلى التفرقة بين
السرية الخبيثة والسرية الحميدة فما هو السبيل إلى كشف الأولى وقص خفاها
لحاسبة المسؤولين عما اقترفوه من أعمال ضارة بالمجتمع ؟

٣ - خطوة دور السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هي في الأصل الهيئة التي تتولى الوظيفة التنفيذية للدولة
تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . ذلك المبدأ الذي ينسب إلى مونتسكيو (١)
ويتلخص في أن للدولة وظائف ثلاث: هي الوظيفة التشريعية وتتركز في
وضع القوانين ، والوظيفة التنفيذية وتتمثل في تنفيذ هذه القوانين ، والوظيفة

== ومعنى ذلك أن الله لا يرضى الناس أن يجهروا بالسوء إلا في حالة واحدة هي حالة الظلم . فلن
نظلم أن يجهر بالسوء ويعلنه على الملأ بأعلى صوته مطالباً برفعه ومنعه . راجع الآية رقم ١٤٨ من
سورة النساء .

(١) راجع :

Montesquieu : L'Esprit des lois, 1748, livre XI, ch. VI.

وليس مونتسكيو هو أول من تكلم عن السلطات الثلاث في الدولة فقد سبقه إليه منذ زمن بعيد
الفيلسوف اليوناني أرسطو . راجع مؤلف الدكتور السيد صبرى : حكومة الوزارة ١٩٤٤ -
١٩٤٥ ص ٨ وراجع مؤلف الدكتور محمد بدر : تاريخ التنظيم القانونية والاجتماعية - ١٩٧١
ص ١٦٤ - ١٦٥ .

وراجع أيضاً :

R. Monier, G. Cardascia et J. Imbert : Histoire des institutions
et des faits sociaux des origines à l'aube du Moyen Age, P. 149 et suiv.

القضائية وتبدو في الفصل "في المنازعات" (١) . ويجب أن تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف هيئة مستقلة فلا تتجمع في يد سلطة واحدة لكي لا يكون الحكم مطلقاً دكتاتورياً تهرل فيه الحقوق والحريات .

وقد ساد الاعتقاد في البداية أن مهمة السلطة التنفيذية تنحصر في تشغيل مرافق الدولة في إطار القوانين التي تقرها السلطة التشريعية . وذلك ليس فقط عن طريق اتخاذ القرارات الفردية تطبيقاً للقواعد العامة على الحالات الخاصة ، وإنما أيضاً باتخاذ الأعمال المادية اللازمة لذلك (٢) . فضلاً عن القيام بكل الأعمال القانونية التي ليس لها صفة العمومية والتجريد ، بما فيها القرارات السياسية الداخلية ، والقرارات الدبلوماسية رغم أهمية كل منها .

غير أن التطبيق العملي لبدأ الفصل بين السلطات مع ما انطوت عليه صياغة مونتسكيو للمبدأ من غموض (٣) ، قد أدى من ناحية إلى خلق نوع من التعاون بينها ، ومن ناحية أخرى إلى توسيع اختصاص السلطة التنفيذية فلم يعد دورها يقتصر على الهوض بوظيفة تنفيذ القوانين ، وإنما تعدى ذلك بكثير . فقامت بوضع اللوائح (٤) وهي قواعد عامة مجردة تعتبر قوانين

(١) أنظر مؤلف الدكتور ثروت بلوى : مبادئ القانون الإداري - المجلد الأول طبعة

١٩٧٠ . ص ٦٣ ، ٦٤ .

(٢) راجع :

R. Carré de Malberg Contribution à la théorie générale de L'Etat, t. II, P. 6 et suiv.

(٣) راجع :

André Hauriou : Droit consitutionnel et institutions politiques, 1968, P. 207.

(٤) ووصل الأمر في ذلك إلى حد مخالفة النصوص الدستورية المحددة لاختصاص

السلطة التنفيذية وهذا هو ما حدث بالنسبة للمستور الأول للثورة الفرنسية الصادر عام ١٧٩١ .

راجع في ذلك :

وراجع أيضاً :

P. BASTID, Cours de droit constitutionnel, 1964 — 1965.

L'Assemblée nationale de 1789 — 1891, P. 221 et 252.

G. Burdeau, Remarques sur la classification des fonctions étatiques, R.D.P., 1945, P. 102.

من الناحية الموضوعية (١) . بل وحدث في بعض الدول — كفرنسا منذ صدور دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨ — أن قلبت الأوضاع التقليدية وبانت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في المسائل التشريعية . وانحصر اختصاص البرلمان التشريعي في مسائل محددة على سبيل الحصر (٢) وأخذت السلطة التنفيذية تزداد قوة مع مرور الزمن، ويعظم دورها في الدولة يوماً بعد يوم سيما كلما زادت المشاكل والأزمات (٣) ، حتى أصبحت تسميتها بالسلطة التنفيذية لا تتفق مع طبيعتها بشكل ظاهر الواضح (٤) . ويحدث في كثير من الأحيان أن تؤدي الظروف إلى سيطرة رئيس هذه السلطة بقوة نفوذه أو حكمة قيادته عليها، وبالتالي على مقاليد الحكم في الدولة.

(١) راجع بحث الدكتور محسن خليل : علاقة القانون باللامعة — دراسة مقارنة مجلة الحقوق — السنة الرابعة عشرة — ١٩٦٩ للدون الثالث والرابع .

(٢) راجع المادتين ٣٤ ، ٣٧ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسي .

وراجع :

De Soto, La loi et le règlement dans la constitution
du 4 octobre 1958. R.D. P. 1959, P. 263.

(٣) راجع :

Giraud, La constitution du 4 octobre 1958 et la pratique de cette
constitution, R.D.P., 1961, P. 1006.

(٤) راجع :

G. Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques,
1963, P. 138 — 139.

حيث يقول المؤلف :

«Il est impossible de prétendre que l'autorité qui tient entre ses
mains l'avenir du groupe et qui exige pour son parfait exercice le génie
de l'homme d'Etat n'accomplit, au point de vue juridique, qu'une tâche
d'exécution. Admettons même qu'il ne faille pas entendre le terme
exécution dans un sens trop étroit, il reste que le mot est mal choisi et
que, si la fonction du gouvernement excède l'exécution proprement
dite, il faut la ranger dans une catégorie juridique spéciale ».

وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية هي سلطة القيادة والتوجيه في الدولة ، وتقلص دور السلطة التشريعية إلى مجرد وضع بعض الحدود العامة لنشاط الحكومة مع مراقبة هذا النشاط . فقد زاد دور الحكومة في المجال التشريعي في كافة بلاد العالم . ويكفي للتدليل على ذلك أن تعلم أن نسبة ٩٠٪ من القوانين في إنجلترا تنشأ عن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة . ومن ناحية أخرى فإن القوانين قد أصبحت تقتصر على مجرد وضع الاطار أو الخطوط العريضة للموضوع المراد تنظيمه تاركة للحكومة بما لديها من خبرة ومعرفه فنية وضع ما تشاء من تفصيلات بما تصدره من قرارات عامة لا تختلف عن القوانين من الناحية الموضوعية . وبذلك أصبحت الوظيفة التشريعية مقسمة من حيث الممارسة الحقيقية بين السلطين التشريعية والتنفيذية (١) .

وقد وصل الأمر إلى حد أن أصبحت السلطة التنفيذية في أغلب الأحيان هي صاحبة السيطرة على السلطة التشريعية . ففي البلاد الديمقراطية تكون السلطة التنفيذية هي صاحبة الأغلبية البرلمانية ، إذ أن رجالها هم زعماء حزب أو أحزاب الأغلبية ، وبالتالي يكون البرلمان خاضعاً لتوجيهاتها ما لم يحدث انشقاق في صفوف هذه الأغلبية (٢) . وفي البلاد الدكتاتورية — سواء أكانت متخلفة أم شيوعية — تتمتع الهيئة التنفيذية ، بل وأحد رجالها على وجه الخصوص ، بالسلطة المطلقة أو شبه المطلقة دون منازع ، ولا يكون البرلمان سوى جهاز تابع يوافق على ما يعل عليه من قوانين . وبذلك لم يعد الهدف من مبدأ فصل السلطات — وهو أن السلطة توقف السلطة — يتحقق إلا بوجود المعارضة المنظمة التي تستطيع أن تجابه الحكومة بما لها من أغلبية برلمانية وتكشف أمرها أمام الشعب وتوقفها عند حدودها وتكون على استعداد لخلافها في

(١) ديفرجية — المرجع السابق ص ١٧١ وما بعدها .

(٢) راجع مؤلف جورج بوردم سالف الذكر ص ٢٢٧ .

الحكم. وبلون المعارضة لا يمكن أن تنتظم الأمور أو تصان الحقوق وصدق الله الحكيم إذ يقول :

«ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض» (١) .

وقد ظهر تقسيم جديد لسلطات الدولة - لعله الأقرب إلى الواقع في العصر الحديث - يميز بين سلطتين اثنتين فقط (٢) :

- السلطة السياسية وتتولى وضع السياسة العامة للدولة، وتحديد الأهداف المراد ادراكها عن طريق اتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالمبادئ التي يجب السير على هداها والسبل التي ينبغي سلوكها .

(١) الآية رقم ٢٥١ من سورة البقرة .

(٢) راجع :

Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1965, P. 174.

ويقول المؤلف في تقسيمه للتقسيم الثلاثي لسلطات الدولة :

On peut se demander si, en pratique, la distinction du législatif et de l'exécutif n'est pas en train d'évoluer vers cette distinction du pouvoir "politique" (Le pouvoir de prendre les décisions de principe) et du pouvoir "administratif" (pouvoir de les préciser, de les adapter, de les appliquer). De plus en plus, la loi proprement dite se réduit à poser les principes de base et les orientations d'ensemble: le gouvernement agissant à l'intérieur de ce cadre. D'autre part, la distinction fondamentale réside moins dans le caractère général ou individuel des décisions que dans leur importance politique».

— والسلطة الادارية التي تقوم بتنفيذ هذه السياسة وتحقيق تلك الأهداف ومواءمة القواعد العامة مع الحالات الخاصة ، مستخدمة ما تحت يديها من امكانيات مادية وبشرية .

وإذا كانت الدساتير الحديثة لم تتحدث— حتى الآن— صراحة عن السلطة السياسية والسلطة الادارية فإنها تتعرض أحياناً للوظيفتين . وبالبحث وتقصي الحقائق يلاحظ أن السلطة التنفيذية من بين سلطات الدولة كلها هي التي تفوز بنصيب الأسد في الوظيفة السياسية فضلاً عن انفرادها بأعباء الوظيفة الادارية (١) .

ويمكن أن نضرب أمثلة على سرية الاحمال العامة في هذا التقسيم الثاني . فالسلطة السياسية يمكن أن تقرر سرّاً القيام بحرب دفاعية في تاريخ معين لتحرير أراضي الدولة المحتلة، وتتولى السلطة الادارية خفية اجراء الاستعدادات اللازمة لتنفيذ هذا القرار في ميعاده المحدد . وهذا مثال على سرية مقبولة تتفق والصالح العام . غير أن السرية قد تسرّ أعمالاً غير مشروعة أو مناسبة من جانب كلتا السلطتين . فالسلطة السياسية قد تقرر سرّاً القضاء على أحد الأحزاب أو الاتجاهات في داخل الدولة، ولا تعلن عن ذلك لخالفته للدستور والديموقراطية . ثم تقوم السلطة الادارية هي الأخرى بتنفيذ هذا القرار السري بقرارات تفصيلية غير معلنة وأعمال مادية خفية تتوصل عن طريقها إلى القضاء على هذا الحزب أو ذلك الاتجاه باعتقال أو اغتيال رجاله ، والاستيلاء على معداته وأمواله . وبذلك تتعاون السلطة السياسية التي تمثل في حكومة

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية - ١٩٧٣ ص ٣٠٥ . حيث يقول المؤلف « غير أنه بالتأمل وامان النظر في هذه الدساتير (دساتير دول العالم الحديث) يتبين بوضوح أن السلطة التنفيذية المنصوص عليها فيها لا تباشر في الحقيقة والواقع وظيفة واحدة أو اختصاصات من نوع واحد وطبيعة واحدة ولكنها تباشر وظيفتين ، وظيفة حكومية ووظيفة ادارية ، أو بعبارة أخرى تباشر اختصاصين من نوعين مختلفين اختصاصات حكومية واختصاصات إدارية .

الدولة الرأس المدبرة ، والسلطة الادارية التي تشكل بالنسبة لها الأيدى المنفذة (١) في سبيل تحقيق هدف سرى بوسائل سرية .

٤ - السرية وتوازن السلطة والمسئولية :

من القواعد العلمية المستقرة في اطارى القانون والادارة، بل وفي مجالى الحياة الدنيا والدار الآخرة، قاعدة توازن السلطة والمسئولية. وموادةا أن المسئولية توجد حيث توجد السلطة، وبمقدارها . فلا مسئولية على من لا سلطة له . ومن تمتع بسلطة كبيرة تحمل مسئولية عظيمة ، ومن قلت سلطته ضعفت مسئوليته . وهذه القاعدة من مسلمات العقل التي لا تقبل الجدل . ويقول الله جل شأنه فيها «لا يكلف الله نفساً الا وسعها» (٢) ويقول «لا يكلف الله نفساً الا ما آتاها» (٣) ويقول تعالى «ولا نكلف نفساً الا وسعها ولدينا كتاب ينطق بالحق» (٤) .

ولما كانت الهيئة التنفيذية قد أصبحت تتمتع بالقدر الأكبر من السلطة في الدولة ، فقد زادت مسئوليتها بنفس مقدار زيادة سلطتها . ونفس الحكم يصدق على أعضاء هذه الهيئة، إذ أن مبدأ توازن السلطة والمسئولية لا ينطبق فقط على الهيئة التنفيذية ككل ، في مناظرتها بغيرها من سلطات الدولة ، وانما ينطبق أيضاً على كل عضو من أعضائها بحيث تزيد مسئوليته كلما زادت سلطته والعكس بالعكس .

غير أنه كثيراً ما يحدث - عملاً - من الأمور الخفية ما يخل بالتوازن القائم

(١) راجع :

Rollad Drago, Cours de science administrative , 1968 — 1969,

P. 43.

(٢) الآية رقم ٢٨٦ من سورة البقرة .

(٣) الآية رقم ٧ من سورة الطلاق .

(٤) الآية رقم ٦٢ من سورة المؤمنین .

بين السلطة والمسئولية ، بحيث لا يمارس صاحب السلطة القانونية منها غير القدر اليسير ، بينما يقوم أحد مرعوسيه الأذكياء أو رؤسائه المتسلطين بممارسة هذه السلطة من الناحية الفعلية ، وتظل المسئولية من الناحية الرسمية على عاتق صاحبها الشرعى . وذلك كأن يقوم رئيس الجمهورية وهو غير مسئول سياسياً بممارسة اختصاص رئيس الوزراء أو أحدهم فيخطيء وتقع من النتائج أو الكوارث ما يسألون عنه رغم انعدام ارادتهم أو قلة حيلهم فيما حدث . وقد يتأق العكس فيقوم بعض الوزراء أو رجال الأمن بأعمال خطيرة تدخل - بشروط معينة - في اختصاص رئيس الجمهورية . ومن أمثلة ذلك ما حدث أبان حكم رئيس الجمهورية السابق عبد الناصر من انتهاك للحريات العامة واهدار لأبسط الحقوق الانسانية . وقد حاول البعض استناد هذه الأخطاء إلى أولئك الذين أطلق عليهم اصطلاح «مراكز القوى» وهو قول مردود ، ليس له سند من الحقيقة ولا يمكن أن يبرىء رئيس الدولة ، وقد كان هو الحاكم بأمره في البلاد (١) . والأمر من الناحية المنطقية لا يخرج عن أحد فرضين :

- فاما أن رئيس الجمهورية لم يكن يعلم بما يرتكب مرعوسوه من جرائم في حق الشعب ، وهذا تقصير بالغ ، وعدم صلاحية للحكم .
- واما أنه كان يعلم بذلك ويرضى عنه فيكون كفاعله أو يعجز عن منعه فيكون غير جدير بالبقاء في منصبه . وقد ثبت أخيراً أنه كان على علم بأغلب ما ارتكب من أعمال سرية خلال فترة سوداء من تاريخ البلاد .

(١) فقد كان رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية يختار وزراءه كيفما شاء ، ويعزلهم لأسباب أو لمجرد ابداء رأى حر . وكان هو صاحب السيطرة على البرلمان الذى كان ضعيفاً هزئلاً يحاول استرضاء بكل السبل . وكان هو صاحب الكلمة العليا كذلك في السلطة القضائية، يشكل من المحاكم ما يبنى لتحكم على من يريد بما يشاء ، ويعزل رجال القضاء إذا حاولوا ولو على استحياء الحفاظ على استقلال القضاء ونزاهته . وأكثر من ذلك كان هو أيضاً رئيس الاتحاد الاشتراكى الذى تركز دوره في محاولة تبرير تصرفات الرئيس بالحق أو بالباطل .

غدت وسائل الاعلام اليوم من صحافة واذاعة وتليفزيون من القوة والتأثير بحيث تستطيع أن تدخل في اعتقاد أغلب الناس في الوقت الذي تريده ما نشاء من أخبار . وذلك باستخدام الأساليب العلمية الحديثة للنشر والارسال . فبالاستفادة من الدراسات المعملية في مجال علم الاجتماع أجريت التجارب لمعرفة طرائق الإعلام وتأثيرها على الأفراد . وأصبح من المؤكد امكان تغيير آراء الأفراد إزاء المسائل العامة في حدود كبيرة واقناعهم بخلافها عن طريق ابلاغهم بمعلومات محددة بكيفية معينة (١) . وقد لوحظ الفرق فعلا بين اقتناع الشخص بموضوع ما ، قبل وبعد سماع هذه المعلومات التي يمكن أن تخالف الحقيقة بالتغيير فيها أو بالاضافة اليها أو بالحذف منها . ويشهد على ذلك الدور التزييفي الرائد الذي قامت به وسائل الاعلام المصرية في الماضي القريب .

وليست وسائل النشر مجرد أداة لنقل المعلومات أو التعبير عن الرأي ، ولكنها فضلا عن ذلك تقوم بدور عظيم في تكوين هذا الرأي لدى المواطنين . ويكفي للتدليل على أهمية وسائل النشر أن نعلم أنها كثيراً ما يطلق عليها اصطلاح «السلطة الرابعة» ، اضافة إلى سلطات الدولة الثلاث المعروفة (١) .

لذلك أصبحت الآن كل الدول الحديثة على اختلاف نظمها تولى مسائل النشر وجمع المعلومات المتعلقة بالنشاط العام عناية كبيرة . وتنشئ لتحقيق هذا الغرض ادارات متخصصة (٣) . وذلك ليس فقط لإعلام الشعب

(١) راجع :

Francis Balle, Institutions et publics des moyens d'information, 1973, P. 5 et 640 et suiv.

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques, 1967—1968, P. 300.

(٣) راجع :

Traité de science administrative, Paris, 1966, P. 502.

بما يجهه الاطلاع عليه من المسائل العامة والسماح له بممارسة رقابته على سلطات الدولة وكسب ثقته وتحسين علاقته بالحكومة ، وانما كذلك لوضع هذه المعلومات موضع البحث والدراسة قبل اتخاذ أى قرار يتعلق بها . لذا شك أن القرار السليم هو ذلك الذى يقوم على أساس معلومات صحيحة مدروسة من شأنها المساعدة على بيان مختلف الحلول الممكنة للمشكلة موضوع القرار ، حتى يتمكن مصدر القرار من اختيار أفضل هذه الحلول أو البدائل من حيث كثرة المزايا وقلة العيوب . وقد اثبتت التجارب أن من أهم أسباب فشل القرار فى ادراك غاياته قصور المعلومات التى استند اليها وعدم الالام الكافى بابعاد المشكلة التى يعالجها .

وتختلف حكومات العالم فى درجة اخفائها أو اظهارها لحقيقة المعلومات المتعلقة بنشاطها :

— فى الغالبية الساحقة من البلاد المتخلفة يخفى الجانب الأكبر من هذه المعلومات وراء جدران قائمة من الكتمان ، فلا يسمع أحد عن بعضها ويمسح البعض الآخر فيظهر على هيئة بيانات صورية خاوية من أى حق . ولا يعرف الناس من المعلومات الا ما تريد له الحكومة أن يعرف . وكم زيفت الأمور فى مصر فى الفترة الأخيرة وحجبت الحقائق عن الشعب سنوات وسنوات حتى المت بالدولة المصائب ونزلت بها الكوارث والنكبات .

— وفى البلاد الشيوعية تبلغ السرية ذروتها فتحجب الحقائق عن عامة الشعب ويصل الأمر إلى حد اعداد نوعين من الاحصائيات . نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلى وينشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة ، ونوع آخر صحيح يعد للعرض على الحكام وكبار المسئولين ليخل فى اعتبارهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع البيانات الواردة فيه وتحديد السياسة العامة للدولة .

— وفى البلاد الغربية تقل درجة السرية فى سائر الأنشطة الحكومية ، وذلك بالنسبة لكل من البلاد المتخلفة والبلاد الشيوعية . ويتقاسم هذه البلاد اتجاهان

في هذا الشأن . أما الاتجاه الأول فهو الاتجاه الأمريكي الذي يتأثر بدرجة كبيرة بسياسة المشروعات الرأسمالية الخاصة ويعمل على نشر المعلومات بطريقة تبعث على التضاؤل والأمل العريض . واما الاتجاه الثاني فهو الاتجاه الأوربي الذي يوصي بنشر البيانات بصراحة وموضوعية وشرف رغم ما قد تتضمنه من مصاعب أو مشاكل أو اخبار غير سارة . ويؤكد أن تحويل الاعلام الصحيح إلى دعاية مغرضة قد يقبل من جانب المشروعات الخاصة ، ولكنه مرفوض من أساسه إذا قامت به إحدى هيئات الدولة (١) وتلعب المعارضة دوراً هاماً في كشف السرية عن أعمال الجهات الحكومية في بلاد الديمقراطية الغربية ، على خلاف البلاد الشيوعية والمتخلفة التي تنعدم فيها المعارضة الجدية .

ويقضي حسن العلاقات العامة (٢) في الدولة أن تحيط الحكومة المواطنين علماً بما يهمهم معرفته من المسائل العامة . وهنا يجب أن تقوم أجهزة الاعلام ووسائل النشر بإذاعة المعلومات صادقة مجردة دون تحويلها إلى دعاية هادفة أساسها عدم إبلاغ الناس إلا بما يراد أن يستقر في أذهانهم وإن كان كذباً . فالعلاقات العامة لا تكون مصدراً للخير إلا إذا قامت على أساس من القيم ومبادئ الاخلاق ، فكانت البيانات المقدمة صحيحة لا كذب فيها ولا خفاء ترمى إلى تنوير الناس وذوى المصلحة ، وليس إلى ستر أخطاء المسئولين أو زيادة ما يتمتعون به من سطوة أو سلطان . فتحاول كثير من الحكومات أن تحافظ على سمعتها وتضمن استمرارها عن طريق التفضيل والادلاء بغير الصحيح من المعلومات . ويظهر ذلك بصورة واضحة في البلاد الشيوعية (٣)

(١) راجع :

Bernard GOURNAY; Introduction à la science administrative, Cahier de la fondation de la science politique, 139, P. 82 et suiv.

(٢) العلاقات العامة في الدولة هي الصلات الطيبة التي يجب اقامتها بين أجهزة الدولة والمواطنين على أساس من التفاهم والثقة المتبادلة . راجع المؤلف : علم الإدارة العامة - ١٩٧٣ ص ٣٢٥ وما بعدها .

(٣) راجع :

Marcel de la Bigne de Villeneuve, L'activité étatique, 1954, P. 290.

والمختلفة . غير أن ذلك لا يعتبر خطأ يرتكب في حق الشعوب فحسب ، بل انه ليس في صالح الحكومات نفسها لأن الحقائق تنكشف وإن طال اخفاؤها وعندئذ تفقد الحكومة ثقة الناس ويصعب عليها استرجاعها خاصة في البلاد المختلفة إذ أن فقدان ثقة البسطاء والأمين أصعب تداركاً من فقدان ثقة المثقفين وذوى الوعي . وكم سقطت حكومات بعد أن فضح الواقع أكاذيبها وعزت الأيام أعمالها التدليسية .

ولكن بعد كل هذا إلى أى مدى يجب أن تتحرر وسائل الاعلام من سيطرة الدولة ؟ وما هى العلاقة بين سرية أعمال السلطة التنفيذية وبين حرية النشر ؟

لا شك أن حرية النشر أو حرية الصحافة كما يطلق عليها عادة في فرنسا (١) تساعد كثيراً على كشف أعمال السلطة التنفيذية واقشاء سريتها . إذ يحاول دائماً رجال الصحافة والاعلام بشئ الطرق والوسائل تحقيق سبق صحفي أو اعلامي بالحصول على كافة المعلومات الجديدة التي تهتم الناس معرفتها .

غير أن رجال الاعلام لا يستطيعون في كثير من الأحيان - من حيث الواقع - الحصول على المعلومات الصحيحة المتعلقة بأعمال السلطة التنفيذية حتى يتمكنوا فعلاً من نشرها تطبيقاً لحرية النشر . فقد يلجأ المسؤولون إلى اخفاء المعلومات الصادقة المتعلقة ببعض الأعمال الصادرة عنهم في ممارستهم لمهامهم العامة وابعاد الحقائق المتصلة بها عن ايدي رجال الإعلام خاصة وأعين الناس عامة . وغالباً ما يحدث ذلك بقصد اخفاء أمور مشينة .

(١) لا يقصد بإصلاح حرية الصحافة في فرنسا *liberté de la presse* حرية النشر في الصحف أو المرائد فحسب ، وإنما يراد به كذلك حرية التعبير عن الفكر في كافة أنواع المطبوعات ، بل وفي الراديو والتلفزيون والسينما والمسرح أيضاً . راجع جان ريفيرو - المراجع السابق ص ٣٠٠ وما بعدها ص .

تعتبر من الفضائح بالنسبة لتركيبها الذين قد يصلوا إلى حد استخدام سلطاتهم التي خولتها لهم القوانين وتسخير أموال الدولة ، لا تحقيقاً للمصلحة العامة ، وإنما لخدمة أهدافهم الخاصة ومطامعهم الشخصية . ويصل الأمر بالحكام أحياناً إلى حد ابتداء الصحفيين ورجال الاعلام وطردهم من وظائفهم بسبب قيامهم بنشر معلومات أرادوها سرية أو الادلاء برأى لا يروق لهم .

ومن الناحية المقابلة وبافتراض امكان الحصول على المعلومات المتعلقة بسلطات الدولة بصفة عامة ، فإن حرية نشر هذه المعلومات لا يمكن أن تكون مطلقة من كل قيد أو شرط ، وإنما يحدها عدد من القيود المنطقية . أول هذه القيود هو صحة هذه المعلومات وعدم مخالفتها للحقيقة والواقع . فنشر المعلومات الكاذبة عمداً إنما يقلب الحرية إلى فوضى وينطوى على أضرار محقة بمصالح مشروعة . بل وحتى في اطار المعلومات الصحيحة فإن حرية النشر لا يمكن أن تمارس بلا حدود ، وإنما يجب أن تظل في اطار المصلحة العامة ولا تتضمن أى اعتداء على حريات الأفراد (١) . فمصلحة الدفاع عن الوطن تقتضى عدم نشر الاسرار المتعلقة بالاستعدادات الحربية أياً كانت طبيعتها . وضرورة انتظام سير العدالة يمنع من اذاعة أسرار المحاكمات القضائية قبل اعلان الحكم فيها . وانتظام أمر العمل البرلماني يستلزم عدم افشاء أسرار التحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية (٢) . وحرمة الحياة الخاصة لكل فرد تتطلب الا تكون متعلقاتها عرضة للنشر دون إذن صاحبها (٣) .

(١) راجع المواد من ١٧١ إلى ٢٠١ من قانون العقوبات . وهي تعاقب على الجحش الى تقع بواسطة الصحف وغيرها .
(٢) راجع :

C.A. Colliard, *Libertés publiques*, Précis Dalloz, 1968, P. 477.

(٣) راجع :

Roger Pinto, *La Liberté d'opinion et d'information*, éd. Montch.
P. 96.

وأكثر من ذلك فإن القانون في معظم دول العالم يحرم نشر الوثائق السرية ، والمعلومات التي تضر اذاعتها بمصالح البلاد ، بوالمداولات الرسمية وما يدور في جلسات مجلس الوزراء الا بعد مضي بضع سنين من تاريخ وقوعها قد يصل إلى ربع قرن أو نصف قرن أو أكثر . ويشترط القانون أحياناً أن تعرض دار النشر الوثائق المراد نشرها على المسؤولين قبل طبعا ، حتى بعد مضي هذه المدة ، لاستبعاد ما قد يضر نشره بمصالح الدولة (١).

وأيا كان الأمر ورغم أن العبرة بالتطبيق العملي ، فقد باتت حرية النشر من الحريات التقليدية التي تؤكدها الدساتير في معظم بلاد العالم (٢) . وقد نصت المادة ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور . ويجوز استثناء في حالة اعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن تفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومي ، وذلك كله وفقاً للقانون» .

وكان لهذا النص مقابل في الدساتير المصرية السابقة (٣) . ومع ذلك فإن حرية الصحافة لم تكن موجودة من حيث الواقع رغم التأكيدات الشفوية وتصريحات المسؤولين المضللين . وكانت الرقابة مفروضة على الصحف فعبزت

(١) وقد حظر القانون اجراء أو نشر الاحصاءات والاستفتاءات والاستقصاءات ونتائجها إلا بأذن من الجهاز المركزي للتبقة العامة والاحصاء . راجع نص المادة الثمانية من القرار الوزاري رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ للمدلل بالقرار الوزاري رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) وقد كان لاعلان حقوق الانسان في فرنسا فضل السبق في تأكيد هذه الحرية في مادته الحادية عشرة بالصيغة الآتية :

“La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi...”

راجع في ذلك :

Léon Duguit, Manuel, de droit constitutionnel, 1911, P. 240.

(٣) راجع المادة ٣٦ من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ والمادة ٤٥ من دستور سنة ١٩٥٦

عن نشر المعلومات التي رأت السلطة التنفيذية اخفاءها أو قدرت سريتها ، وما أكثر هذه المعلومات (١) . وكانت الصحف رغم اختلاف أسماؤها ومحرريها تكاد تمثل نسخاً متعددة لصحيفة واحدة لا تحوى سوى ما شئحت به الحكومة من أنباء أغلبها محرف أو مزيف

ولم يطبق النص الدستوري الحالي الا في ٧ فبراير عام ١٩٧٤ حين أصدر رئيس الجمهورية قراراً بالغاء الرقابة على الصحف في غير المسائل العسكرية. وأصبح رئيس التحرير هو وحدة المسئول عما تنشره جريدته . وفي تصريح لوزير الاعلام في ٣٠ أغسطس من نفس العام أكد أنه لا يعرف ما تحمله الصحف الا بعد طبعها ، وأنه إذا اختلف مع رئيس تحرير احدى الصحف لتقديره أن من المصلحة تأجيل نشر بعض الأنباء فان الكلمة تكون في النهاية لرئيس التحرير .

غير أن حرية النشر لا تزال منتقصة في مجال الكتب وما ينشر فيها . ونرى وجوب رفع الرقابة المفروضة على الكتب ، وذلك استكمالاً لحرية النشر التي نص عليها الدستور . خاصة وأن ما ينشر في الكتب غالباً ما يكون أكثر عمقاً وعلمية مما ينشر في الصحف . والعلماء عادة ينشرون ما يكتبون في مؤلفاتهم وليس في الجرائد والمجلات رغم أهميتها وكثرة قرائها .

وأخيراً فان الاستثناء الوحيد الذي يمكن قبوله الآن في مصر والذي له ما يقابله في البلاد المتعدنية فيما يخص حرية النشر هو ذلك المتصل بحالة الطوارئ . فنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ المعدلة بقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه «لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام . وله على وجه الخصوص :

(١) إن وجود حرية الصحافة يفترض غياب نظام الرقابة عليها . راجع في ذلك مؤلف كوليبار سالف الذكر ص ٤١٠ .

(ب) الأمر بمراقبة .. الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق أماكن طبعها ، على أن تكون الرقابة على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام مقصورة على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القوي .

٦ - السرية في أعمال السلطين التشريعية والقضائية :

كنت أفكر في جعل عنوان هذا البحث هو السرية في الأنشطة الحكومية على أن يراد بهذه الأنشطة كافة الأعمال التي تأتينا حكومة الدولة بالمعنى الواسع لكلمة حكومة . هذا المعنى الذي يتسع ليشمل جميع السلطات العامة أو الهيئات الحاكمة في الدولة ، والذي يقصده الفقهاء بقولهم أن للدولة عناصر ثلاثة هي الشعب والأقليم والحكومة (١) . وبذلك تنسب الأنشطة الحكومية إلى كل من سلطات الدولة الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

غير أنني رأيت العلول عن ذلك إلى العنوان الحالي لأن أهمية الأعمال السرية الصادرة عن السلطة التنفيذية تفوق كثيراً أهمية تلك الصادرة عن أي من السلطين التشريعية أو القضائية . وذلك بالنظر إلى طبيعة عمل كل منهما ، والنص الدستوري الصريح على علانية الجلسات التي تمارس فيها أعمالها ، فضلاً عن الدور المتزايد الذي تقوم به السلطة التنفيذية في مجال

(١) أما المعاني الأخرى لكلمة حكومة فهي :

- الحكومة بمعنى السلطة التنفيذية وتشمل رئيس الدولة والوزارة .

- الحكومة بمعنى الوزارة وحدها وهذا هو المعنى المراد عندما يقال أن الحكومة مسئلة أمام البرلمان .

راجع في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٧٣

- ١٩٧٤ ص ٦١ .

نشاط الدولة الحديثة (١) . وتوجز فيما يلي احدث عن السرية في نشاط كل من السلطين التشريعية والقضائية :

(أ) السرية في أعمال السلطة التشريعية :

يعقد البرلمان في جميع بلاد العالم اجتماعاته في جلسات علنية . وذلك لانتاحة الفرصة أمام الشعب لمعرفة ما يدور في الجلسات التي يعقدها ممثلوه كنوع من الرقابة الشعبية على أعمال البرلمان (٢) . غير أنه يجوز بناء على طلب من الحكومة أو من أعضاء البرلمان بشروط معينة، ولمواجهة ظروف لا تسمح بالعلنية؛ أن يعقد البرلمان جلسات سرية. وذلك كما لوتعلق الأمر بمسائل خطيرة تمس أمن الدولة أو العلاقات الدولية وليس من المصلحة العامة إذاعتها في لحظتها ، أو اتصل بمسائل اخلاقية تمس الآداب العامة بحيث يكون في اعلانها خدش للحياء العام .

وقد نصت المادة ١٠٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «جلسات مجلس الشعب علنية . ويجوز انعقاده في جلسته سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين

(١) راجع موديس ديفرجيه - المرجع السابق ص ١٧١ حيث يقول المؤلف :

„Le gouvernement ne se borne plus à exécuter. En réalité il tend de plus en plus à être un pouvoir d'impulsion, d'animation, de direction générale de l'Etat, de "leadership" national, le Parlement posant quelques bornes générales à l'action gouvernementale, et en assurant le contrôle”.

(٢) والذي يحقق علنية الجلسات فلا هو حضور رجال الصحافة والاعلام الذين يتقلون هايدور داخل قاعات المجلس إلى الجماهير الرقيقة خارج المجلس . أما أماكن الزوار بقاعات البرلمان فهي محدودة كما أن الوصول إليها يستلزم الحصول على بطاقة دعوة من أحد رجال البرلمان .

راجع في ذلك مؤلف جورج بودو سالف الذكر ص ٥٢١ .

من أعضائه على الأقل . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسة علنية أو سرية (١) .

فالقاعدة إذن هي علانية جلسات البرلمان والاستثناء هو سريتها . وذلك سواء كانت الجلسة مخصصة لمناقشة قانون من القوانين في ممارسة المجلس لوظيفته التشريعية ، أو كانت مكرسة للنظر في أمر من أمور السلطة التنفيذية إعمالاً لمهمته الرقابية (٢) .

وبالنسبة للسرية في مجال التشريع ، فالأصل أن القوانين التي يقرها البرلمان ليس فيها من السرية شيء . إذ يناقشها المجلس عادة في جلسات علنية ، ثم يصدرها رئيس الجمهورية ، ولا يعمل بها إلا بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ، اللهم إلا إذا حددت القوانين نفسها ميعاداً آخر لذلك (٣) ولا يتصور أن تكون جلسات أعداد التشريعات سرية إلا في حالة تنظيمها

(١) راجع المواد من ١٣٤ إلى ١٣٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

(٢) تنص المادة ١٩٢ من قانون العقوبات بأن «يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر باحسنى الطرق المتقدم ذكرها ماجرى من المناقشات في الجلسات السرية لمجلس الشعب أو نشر بغير أمانة أو بسوء قصد ما جرى في الجلسات العلنية للمجلس المذكور» .

(٣) المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ . وقد أثار مثلو الدفاع في قضية التنظييات اليسارية في أوائل فبراير عام ١٩٧٥ مسألة عدم نشر القانونين الذين ينظمان وجود إدارة المخابرات العامة ويضيفان صفة الضبطية القضائية على رجالها . وأضافوا أن ذلك يترتب عليه قانوناً انعدام وجود هذين القانونين وعدم شرعية تطبيقها . وبالتالي فضباط المخابرات العامة لا يتمتعون بصفة الضبطية القضائية ، وإذن النيابة لهم بالتسجيل والتصوير باطل قانوناً ، وبالتالي أيضاً ، لا يعتد بهذه التسجيلات والصور .

وقد قيل إن هذين القانونين كانا قد نشرا بالفعل في عدد من الجريدة الرسمية غير أنه لم يطبع من هذا العدد غير قليل - من النسخ احتفظت بها المخابرات العامة لنفسها ولم يوزع منها شيء - حتى يعلم الناس بأحكام هذين القانونين وتسر عليهم أحكامهما . والحق أن مثل هذا العمل - إذا صح - ماحو إلا تحايل يفقد النشر قيمته وحكمة وجوده ، ويعتبر القانون في مثل هذه الحالة كأنه لم ينشر ويجب ألا يعمل به ، رغم عدم الشك في وجوده القانوني ، إذ أن هذا الوجود يستحق بمجرد موافقة البرلمان عليه موافقة نهائية .

لمسائل ماسة بالعلاقات الدولية أو بالنظام العام والآداب ويخشى في مناقشتها التعرض لما ليس من المصلحة اعلانه . إذ في هذه الحالة قد تثار الأسباب الدافعة إلى اعداد التشريع ، أو تفصيلات الأهداف التي يرمى إلى تحقيقها ، ويكون فيها مالا يجدر نشره لاتصاله بأمن الدولة أو بأخلاقياتها أو بصلاتها مع غيرها من الدول .

أما عن السرية في الدور الرقائي للبرلمان فيصدق عليها نفس الحكم الذي أوردناه بصدد دورها التشريعي . ومعنى ذلك أن الأصل هو علانية الجلسات التي يناقش المجلس فيها أعمال الوزارة ، والاستثناء هو سريتها إذا وجد ما يبرر هذه السرية .

غير أن للرقابة البرلمانية علاقة بالسرية من جانب آخر يتعلق بكشف الأعمال الخفية التي تقع من رئيس الوزراء أو أحدهم وفيها مساس بالمصلحة العامة في أى صورة من صورها . فيستطيع أعضاء السلطة التشريعية استجلاء ما خفى من تصرفات السلطة التنفيذية أو ما قد تتخذه من أعمال سرية ، وذلك عن طريق توجيه الأسئلة والاستجوابات وطرح الموضوعات للمناقشة وتكليف احدى لجان المجلس بتقصي الحقائق حول أى موضوع عام .

فبالنسبة لحق السؤال نصت المادة ١٢٤ من الدستور المصرى على أنه ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أى موضوع يدخل في اختصاصاتهم . وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الاجابة على أسئلة الأعضاء .

وبخصوص حق الاستجواب قضت المادة ١٣٥ من الدستور بأنه ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لحسابهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم ..

أما عن حق طرح موضوع للمناقشة فقد قررت المادة ١٢٩ من الدستور أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه» .

وبالنسبة للجان تقصى الحقائق تقضى المادة ١٣١ من الدستور بأنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة ، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط .. أى جهاز تنفيذى .. وذلك من أجل تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع .. أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله »

و فإذا اتضح من ممارسة البرلمان لرقابته على السلطة التنفيذية قيام المسئولين فى هذه السلطة خفية بأعمال سرية غير مشروعة كالحصول على العمولات والرشاوى عند التعاقد على صفقات تم لحساب الدولة ، أو غير مناسبة كشل العلاقات الدبلوماسية مع إحدى الدول دون مبرر مقبول وبالمخالفة للمصلحة الوطنية ، كان للبرلمان أن يوقع الجزاء الدستورى المناسب على من تثبت مسئوليته .

ويسأل الوزراء عن الأعمال السرية المخاططة التى تقع فى اطار وزاراتهم ليس فقط سياسياً عن طريق سحب الثقة (١) ، وإنما كذلك جنائياً إذا توافرت شروط المسئولية الجنائية (٢) . هذا مع ملاحظة أن الجرائم الجنائية التى يرتكبها الوزراء على نوعين : جرائم القانون العام أو الجرائم العادية التى يمكن أن تقع

(١) تقضى المادة ١٢٦ من دستور سنة ١٩٧١ بأن «الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته . ومجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة ...» ونصت المادة ١٢٧ منه على أنه «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء» .

(٢) نصت المادة ١٥٩ من الدستور المصرى على أنه «لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها» .

من أى فرد ، والجرائم المتعلقة بالوظيفة سواء أكانت من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات كالاختلاس والاعتداء على الحرية أم كانت مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم فى حق الدولة . وقد كان دستور ١٩٢٣ يشير فى العبارة الأخيرة من المادة ٦٨ منه إلى اصدار قانون خاص لبيان أحوال مسئولية الوزراء الجنائية التى لم يتناولها قانون العقوبات (١) .

(ب) السرية فى أعمال السلطة القضائية :

الأصل فى أعمال مرفق القضاء هو العلانية أيضا سواء فيما يتعلق بمجلسات المحاكم أو بالنطق بالأحكام ، لكى يسير العمل فى المحاكم فى النور على ما أى ومسمع من الناس . وذلك ليس فقط لبعث الطمأنينة والثقة فى قلوب المتقاضين الذين تجرى مناقشة منازعاتهم أمام أعينهم ، وإنما كذلك ليكون الشعب رقيباً على ما يدور بساحة القضاء .

غير أن المناقشات والتحقيقات التى تجرى فى القضايا قد تمس النظام العام أو الآداب فى الدولة فيكون من غير المقبول ، ومما لا يتفق مع المصلحة العامة اذاعتها على الناس . فقد يثير النزاع المعروض على المحكمة أموراً تعتبر من أسرار الدولة الماسة بأمنها العام . كما قد يتضمن بحث القضية (٢) مسائل

(١) دكتور وحيد رأفت ودكتور وايت ابراهيم : القانون الدستورى - ١٩٣٧ ص ٦٠٠ وما بعدها .

(٢) تنص المادة ١٨٩ من قانون العقوبات بأن يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة وبغرامة لا تقل عن عشرين جنها ولا تزيد على مائة جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من نشر بأحدى الطرق المتقدم ذكرها ما جرى و الدعاوى المدنية أو الجنائية التى قررت المحاكم سماعها و جلسة سرية » .

وتنص المادة ١٩١ يعاقب بنفس العقوبات كل من نشر بأحدى الطرق المتقدم ذكرها ما جرى فى الدواول السرية بالمحاكم أو نشر بغير أمانة وبسوء قصد ما جرى و الجلسات العلنية بالمحاكم » .

ليس من اللائق الجهر بها علناً لما تنطوى عليه من مساس بالآداب العامة .
ومعنى سرية الجلسة هو عدم السماح للجمهور بحضورها . وذلك لا ينصرف
بطبيعة الحال إلى الخصوم في الدعوى ومحاميهم وشهود القضية .

ومع ذلك فإن النطق بالحكم يجب أن يصدر في جميع الأحوال في جلسة
علنية . وذلك لكي يكون واضحاً أمام الناس أن العدالة تأخذ مجراها بينهم
وأن العقوبات توقع على الخارجين على القانون منهم ، جزاء وفاقاً على ما
قدمت أيديهم ، فيكون في ذلك عبرة لمن يعتبر .

وقد نصت المادة ١٦٩ من دستور جمهور مصر العربية لسنة ١٩٧١
على أن « جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة
للنظام العام والآداب . وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة
علنية » (١) .

وتم مسألة أخرى تتصل بالسرية في أعمال السلطة القضائية وهي أنه
لمن يمثل أمام القضاء اظهاراً للحق أن يبل بما لديه من معلومات وإن كانت

وتنفي المادة ١٩٣ من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٧ الصادر
في ١٩ مايو سنة ١٩٥٧ بأنه « يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور وبغرامة لا تتجاوز خمسين
جنيهاً أو إحدى هاتين العقوبتين كل من نشر إحدى الطرق المتقدمة ذكرها :

(أ) أخباراً بشأن تخليق جنائي قائم إذا كانت سلطة التحقيق قد قررت إجراءه و غيبة
الخصوم أو كانت قد حظرت إذاعة شيء منه مراعاة للنظام العام والآداب أو لظهور الحقيقة .
(ب) أو أخباراً بشأن التحقيقات أو المرافعات و دعاوى الطلاق أو التفريق أو الزنا .

(١) ومع ذلك فإن وجوب النطق بالحكم في جلسة علنية لا يمنع من إمكان حظر نشر الأحكام
في الصحف . فقد نصت المادة ١٩٠ من قانون العقوبات على أنه « وفي غير الدعاوى التي تقع في حكم
المادة السابقة يجوز للمحاكم نظراً لنوع وقائع الدعوى أن تحظر و سبل المحافظة على النظام العام
أو الآداب نشر المرافعات القضائية أو الأحكام كلها أو بعضها بإحدى الطرق المبينة في المادة ١٧١ .
ومن يخالف ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا يقل عن عشرين جنيهاً ولا تزيد على
مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين » .

تتعلق بأسرار المهنة أو بما يحس النظام العام أو الآداب . وذلك بعد أن تستأذن السلطة المختصة (١) وتنبه المحكمة إلى سرية المعلومات التي ينوي الإدلاء بها حتى تنظر في الأمر وتقرر ما إذا كانت المصلحة تقتضى عقد جلسة سرية لسماح هذه المعلومات . وإباحة المخطور في هذه الحالة إنما يبرره المهدف المقدس الذي يسعى القضاء إلى تحقيقه وهو اظهار الحق وإقامة العدل . أما إذا تعلق الأمر بأسرار الدفاع فقد حرم قانون العقوبات افشاءها دون استثناء (٢) .

٧ - خطة البحث :

لما كانت المصلحة العامة هي الفصيل والمهدف الذي يجب أن تسعى إلى تحقيقه السلطة التنفيذية في كل ما يصدر عنها من تصرفات ، فاننا ندرس أولا وعلى أساس من هذه المصلحة حدود كل من السرية المفروضة التي يجب على الحكومة اجتنابها ، والسرية الواجبة التي تلزم الحكومة بالمحافظة عليها وصيانتها .

ولما كان أهم أعمال السلطة التنفيذية على الإطلاق هو ما تتخذ من قرارات فردية أو لائحية ، فاننا نبحت فكرة السرية في كل ركن من أركان القرار الإداري الخمسة وهي المحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص .

وعلى ذلك وفي محاولة لبيان كل ما يتعلق بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية تتناول هذا البحث بالدراسة في بابين :

الباب الأول : السرية في ميزان المصلحة العامة .

الباب الثاني : السرية في أركان القرار الإداري .

(١) راجع نص المادة رقم ٦٥ من قانون الاثبات في المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع المواد ٨٠ ، ٨٠ (أ) ، ٨٠ (ب) من قانون العقوبات .

الباب الأول

السرية في ميزان المصلحة العامة

لا شك أن في الدولة أسراراً يجب الحفاظ عليها صيانة للمصلحة العامة. وقد دفع ذلك منذ أقدم العصور إلى تعيين حفظة لهذه الأسرار . فكان فرعون مصر يختار من بين موظفيه من ذوى الخبرة والمراس وأهل الثقة «رؤساء أسرار» يكونون في جملتهم ما يمكن اعتباره مجلساً خاصاً للملك . وكان لكل من هؤلاء الرؤساء لقب معين لتضادى الاعلان عن اختصاصاته أو ما يقوم به من أعمال . ومن أمثلة رؤساء الأسرار الذين وجدوا في مصر الفرعونية :

- رئيس أسرار المهام السرية .
- رئيس أسرار الملك في كل مكان .
- رئيس أسرار الأقوال الالهية (١) .

وقد استخدم لقب أمين سر الدولة *Secrétaire d'Etat* في ظل النظام القديم في فرنسا وكان يعنى وزير الدولة . كما استعمل نفس اللقب في عهد حكومة فيشى وفي عهد الحكومتين المؤقتتين لسنة ١٩٤٦ . ثم عاد

(١) راجع :

Vircenzo Arangic Ruiz, Cours d'histoire du droit public 1947 - 1948, P. 11.

وأنظر أيضاً مقال الدكتور محمد بدر : تاريخ القانون المصرى فى العصر الفرعونى - عصر توحيد القطرين والدولة القديمة - المنشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية لكلية الحقوق بجامعة عين شمس - يناير سنة ١٩٧٣ ص ٢٩٦ .

للظهور من جديد مع الجمهورية الخامسة التي قامت بدستور سنة ١٩٥٨ . ويعتبر أمناء سر الدولة أعضاء في الحكومة الفرنسية حيث أن الدستور لم يميز في الحكومة غير الوزير الأول - أى رئيس مجلس الوزراء - وبقية أعضاء الحكومة . ويعين أمناء سر الدولة في فرنسا بقرارات جمهورية وهم يتبعون الوزراء في حدود معينة بالنسبة لأداء أعمالهم كما يتبعونهم في اعتزال مناصبهم (١) . وفي الولايات المتحدة الأمريكية لا يزال يطلق على الوزير لقب أمين السر secretary . فوزير الخارجية مثلاً يسمى secretary of state ووزير المالية secretary of treasury (٢) .

ولدراسة السرية في أعمال السلطة التنفيذية على ضوء المصلحة العامة التي يجب استهدافها في كل الأعمال العامة، رأينا أن نميز بين نوعين من السرية في أعمال هذه السلطة . أما النوع الأول فهو السرية المرفوضة التي لا تقتضها المصلحة العامة بل وتتنافر معها ، والتي عادة ما تقع تفضيلاً لمصالح الحكام على حساب مصالح الشعب . وأما النوع الثاني فهو السرية المفروضة التي تستلزمها المصلحة العامة في جانب من جوانبها . ويجب على السلطة التنفيذية صيانتها تحقيقاً لهذه المصلحة .

وعلى ذلك نعرض هذا الباب في فصلين :

الفصل الأول : السرية المرفوضة .

الفصل الثاني : السرية المفروضة .

(١) راجع :

Marcel Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1969, P. 710 et 711.

(٢) راجع :

André Tunc et Suzanne Tunc, le Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, II, P. 168 et suiv.

الفصل الأول

السرية المرفوضة

تعتبر السرية فيما يجب أن يعلن نوعاً من أنواع الكذب ، إذ أن الكذب لا يقتصر على اتخاذ موقف إيجابي لتزييف أمر من الأمور وإنما يشمل كذلك المواقف السلبية التي تتمثل في إخفاء الحقائق التي يجب إظهارها على أصحاب الشأن فيها ، لأن إخفاءها يراد به إيهام الناس بعدم وجودها خلافاً للواقع .

والسرية المرفوضة أو غير المقبولة في أعمال السلطة التنفيذية هي تلك السرية التي تنافي المصلحة العامة ولا يمكن تفسيرها إلا بأحد أمرين أحدهما أشد سوءاً من الآخر . أما الأمر الأول فهو مراعاة مصالح رجال الحكومة والعمل على استمرار بقائهم في مناصبهم أياً كان الثمن ، والهرب من المسؤولية عما يمكن أن يؤاخذوا عليه إذا ما انكشف أمرهم وأعمل كل من الشعب والبرلمان والقضاء رقابته عليهم . وأما الأمر الثاني فهو الجهل وقلة المعرفة من جانب المسؤولين بمقتضيات المصلحة العامة .

وبيحث مختلف ضروب السرية في أعمال السلطة التنفيذية يتضح لنا أن السرية تكون مرفوضة لمخالفتها للمصلحة العامة في عدة أحوال نتناول كلا منها بالدراسة في مبحث مستقل على النحو التالي :

- المبحث الأول : سرية انتهاك أحكام القانون .
- المبحث الثاني : سرية نتائج السياسة الفاشلة .
- المبحث الثالث : سرية تقارير كفاءة العاملين .

البحث الأول

سرية انتهاك أحكام القانون

لعل أهم سبب منطقي لسرية بعض أعمال السلطة التنفيذية هو عدم مشروعية هذه الأعمال . فالذي يسر في الطريق السليم ولا يخالف القانون في سلوكه ، لا يخشى علانية أعماله عادة ، إذ ليس فيها ما يخزى أو يعاقب عليه . اللهم إلا إذا بلغ من الكمال أو التقوى درجة تجعله يفعل الخير لذاته أو لوجه الله لا يريد من أحد جزاء ولا شكوراً ، ويحتفظ بسرية عمله بعداً عن الشبهات أو حرصاً على شعور من يسدى إليه الخير . أما الذي يرتاد السبيل العوجاء ويخالف ما ينبغي أن يكون فانه عادة ما يخفى مايفعل من سوء . وذلك إما استحياء وعملاً بقاعدة «إذا بليتيم فاستروا» أو اعتباراً لقول الله تعالى «لا يحب الله الجهر بالسوء» ، وإما خوفاً من رد فعل هذه الأعمال من جانب الناس إذا عرفوا بما وقع من أعمال غير مشروعة ، أو من جانب سلطات الدولة الأخرى التي يمكن أن توقع الجزاء المناسب على المخالفين لأحكام القانون . وهذا هو الاحتمال الأرجح .

وغالباً ما تقع الأعمال السرية من جانب رجل السلطة بدافع الحصول على منافع شخصية مادية أو معنوية . رغم ما ينطوى عليه ذلك من فساد الأخلاق والانحراف بالسلطة التي ما منحها القانون الا بقصد تحقيق النفع العام (١) . ويحتفظ الحكام بسرية هذه الأعمال حتى لا تهتز مكانتهم في أعين الناس أو يفقدوا مقاعد السلطة التي يحرصون عليها حرصهم على الحياة ذاتها . والأمثلة على الأعمال السرية غير المشروعة كثيرة نحاول إيجازها ودراستها في المطالب الآتية :

المطلب الأول : سرية إهدار الحريات العامة .

(١) راجع :

R. Catherine et G. Thuillier : Conscience et pouvoir, 1974, P. 66
et suiv. .

المطلب الثاني : سرية تبديد أموال الدولة .

المطلب الثالث : سرية الصراع على السلطة .

المطلب الأول

سرية اعلان الحريات العامة

عرفنا الدرية فيما سبق ورأينا أنها تتمثل في اخفاء حقيقة الأمور سواء بكنائها أو بتزييفها .

والحرية في الأصل هي المقدرة على الاختيار والتصرف . أما الحريات العامة فقد ارتبطت في الماضي مع اعلانات حقوق الانسان بفكرة الحقوق الطبيعية للصيغة بطبيعة الكائن البشرى (١) . ويمكن تعريفها الآن وفي اطار القانون الوضعي بأنها الحقوق التي يقر بها القانون للفرد (٢) وتتمثل في الاعتراف له بقدر من الاستقلال تحميه دعوى قضائية تقوم على أساس رقابة المشروعية (٣) .

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متول : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٢٧ وما بعدها .

(٢) راجع :

Jean Rivero, Cours de libertés publiques 1967—1968, P. 9

ويقول المؤلف :

Le mot "public" ... évoque nécessairement l'intervention du pouvoir... Une liberté publique est une liberté que le pouvoir a reconnue et aménagée....".

(٣) راجع :

Claude-Albert Colliard, Libertés publiques, Frédis Dalloz 1968, P. 12 et suiv.

وراجع كذلك :

Georges Burdeau, Les Libertés publiques, 1966, P. 23.

حيث يقول المؤلف :

„Poser la liberté n'est rien s'il s'agit seulement d'une affirmation verbale. Ce qui importe, c'est de lui faire sa place dans un ordre social viable”.

والحرية هي القاعدة العامة ، أما القيود التي ترد عليها فهي استثناءات لا تنشأ الا بقانون (١). ويجب أن تقلد هذه الاستثناءات بقدرها ولا توضع الا في أضيق الحدود (٢) ولمجرد تحقيق المصلحة العامة التي لا بد من تغليبها على مصالح الأفراد ، وذلك لمصلحة نفس هؤلاء الأفراد في مجموعهم . وإذا كانت سيادة القانون هي الضمان الأساسي لحرية المواطنين ، فإنها كذلك أساس مشروعية السلطة التي يتمتع بها المسؤولون .

أما عن علاقة السرية بالحرية العامة ، فلا يمكن القول في عبارة بسيطة بأن السرية والحرية تتنافران أو تتوافقان على طول الطريق . فالسرية تتنافر مع الحرية في بعض الأحوال ، ولكنها تتوافق معها في حالات أخرى (٣).

فاذا كانت سرية اعتداء السلطة التنفيذية على الحريات العامة للمواطنين تعد من صور السرية المرفوضة لما تخفيه من مخالفة لأحكام القانون ، فإن سرية الحياة الخاصة للأفراد تعتبر من أنواع السرية المفروضة التي يجب على الحكومة احترامها وعدم المساس بها تنفيذاً لأحكام القانون . ورغم ارتباط الفكرتين احدهما بالآخرى، فسوف ندرس الفكرة الأخيرة وهي سرية الحياة الخاصة في الفصل الثاني من هذا الباب تحت عنوان «السرية المفروضة» . وذلك تمهيداً مع مقتضيات التقسيم المنطقي الذي اخترناه للبحث وبيناه في خطته .

ولعل أكبر دليل على تنافر الحرية مع السرية أحياناً هو حرص المسؤولين

(١) راجع :

Marcel Waline, L'individualisme et le droit, 1949, P. 378 et suiv.

(٢) راجع :

Philippe Braud, La notion de liberté publique en droit français, 1968, P. 417 et suiv.

(٣) نتحدث عن توافق السرية مع الحرية في الفصل الثاني من هذا البحث وعنوانه «السرية المفروضة» .

في الدولة على الا ينتهكوا الحريات العامة جهاراً نهائياً على مسمع ومرأى من الناس ، خوفاً من سخط الشعوب وغضب الجماهير . فالقرارات الظالمة الماسمة بالحريات العامة غالباً ما تتخذ سراً ، الا إذا فصل أصحاب الشأن اعلانها مع تغطيتها بمؤامرات ملفقة أو تهمة تنسب إلى من يراد القضاء عليه أو التثكيل به . وغالباً ما تنفذ هذه القرارات كذلك بطريقة سرية لا يشعر بها الا قلة من الناس تضم صاحب الشأن والمحيطين به .

ويعتبر الاعتداء على حقوق الأفراد العامة من أعمال الاعتداء المادية إذا انطوى على مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية . وذلك كما في حالة القبض على أحد الأفراد أو اعتقاله في غير الحالات التي يحددها القانون ، وكما في حالة الاستيلاء على ملك الأفراد عنوة دون اتباع الاجراءات التي ينص عليها القانون (١) . ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات المتعلقة بأعمال التعدي في فرنسا ، بل وكذلك في مصر حتى بعد أن أصبح القضاء الاداري يختص بنظر سائر المنازعات الادارية طبقاً لنص البند الرابع عشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . إذا في هذه الحالة تبلغ درجة عدم مشروعية أعمال الاعتداء مبلغاً يفقدها صفتها الادارية.

وفي معرض الحديث عن سرية اهدار الحريات العامة نتناول بالدراسة على سبيل المثال ثلاث صور من صور انتهاك الحريات العامة وهي :

(أولاً) سرية الاعتداء على الحرية الشخصية .

(ثانياً) سرية الاعتداء على حق الملكية .

(ثالثاً) سرية الاعتداء على حق الدفاع .

(١) راجع رسالة الدكتور مصطفى كيرة : نظرية الاعتداء المادي في القانون الاداري ١٩٦٤ ص ٢٠٧ وما بعدها . وراجع أيضاً :

Jean Rivero, Droit administratif, Précis Dalloz, 1970, P. 161.

أولاً : سرية الاعتداء على الحرية الشخصية

الحرية الشخصية هي تمتع كل فرد بالأمان على نفسه وتقلاته وما في موطنه ومراسلاته . ولعل هذه الحرية هي أهم الحريات العامة جميعاً (١) . وهي تنطوي في الحقيقة على ثلاثة أنواع من الامتيازات التي يعرف بها للفرد وهي :

— حق الأمن الشخصي الذي يتضمن عدم امكان القبض على الفرد أو احتجازه الا في الحالات وطبقاً للاجراءات التي يحددها القانون .

— حرية التنقل (الذهاب والاياب) والاقامة في أى مكان من اقليم الدولة في حدود مستلزمات النظام العام .

— حرمة الحياة الخاصة وتمثل في عدم انتهاك المسكن أو المراسلات.

وعادة ما يتم اعتداء السلطة التنفيذية على الحرية الشخصية في البلاد الدكتاتورية سراً . فيقبض على الأفراد أو يعتقلون تحت ستار الليل المظلم ، ويؤخذون من بيوتهم وأهلهم إلى أماكن غير معروفة يعذبون أو يقتلون فيها خفية . وهكذا يختار المسئولون لتنفيذ جرائمهم ضد الحرية الشخصية الزمان والمكان اللذين يتفقان مع السرية حتى لا يشعرون بهم أحداً .

وتقوم هيئات البوليس السامى — بوسائلها السرية — على اختلاف تسمياتها وتنظيماتها في البلاد الشيوعية والمتخلفة بدور هائل في حماية نظام

(١) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques, 1966, P. 103.

حيث يقول المؤلف :

„La liberté physique est à ce point fondamentale que, souvent, c'est elle que l'on désigne sous le nom de liberté individuelle, au risque de donner à celle-ci une acception qui en limite trop étroitement le sens”

وراجع أيضاً كوليار — المرجع السابق ص ٢٠٥ .

الحكم والحكام . وتعتمد في ذلك أساساً على أعمال سرية اراهية تنطوي على كثير من الاعتداءات على الحرية الشخصية للأفراد .

فقد كان ولا يزال البوليس السرى السيامى فى الاتحاد السوفيتى وسائر البلاد الشيوعية يتمتع بسلطان يبلغ من الضخامة مبلغاً يزرع الرعب والفرع فى نفوس المواطنين (١) . وشهد بذلك شاهد من أهلها . فقد جاء بتقرير خروشوف الذى قدمه إلى المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى بتاريخ ٢٥ فبراير عام ١٩٥٦ أن كثيراً من المواطنين الشرفاء قد اتهموا ظلماً وانتزعت منهم الاعترافات بالتعذيب وأعدموا . حتى إن أحد قدامى المكتب السيامى للجنة المركزية للحزب الشيوعى السوفيتى وهو رودزوتاك Roudzoutak قد أكد للمحكمة وجود مركز بالبوليس السيامى بتولى ترخيص الأدلة ضد الأبرياء ، وطلب أن يدافع عن نفسه أمام اللجنة المركزية التى كان عضواً فيها لكشف هذه الحقائق ، فلم ينتج ذلك من مصيره المحتوم ورفض ستالين مجرد مقابلة رفيقه القديم وعجل باعدامه (٣) .

وفى مصر لعبت السرية دوراً هاماً فى الاعتداء على الحرية الشخصية للمواطنين فى ظل الجمهورية المصرية الأولى (٣) ، رغم النص عليها بوضوح

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : الأنظمة النيابية ص ٥١١ وما بعدها .
راجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : أزمة الحرية فى المسكرين الشرق والغربى - ١٩٦١ ص ١٣ وما بعدها .

(٢) راجع فى ذلك :

G. Vedel : Démocraties Soviétiques et populaires, P. 345 et suiv.
راجع أيضاً مؤلف الدكتور محمد عصفور : الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى ص ٣٢٧ . وكذلك مؤلف الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى فى الحرية والاشراكية والوحدة ١٩٦٦ ص ٩٣ وما بعدها .

(٣) لما كانت كافة الدساتير الجمهورية المصرية منذ قيام ثورة سنة ١٩٥٢ إلى ما قبل صدور دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ قد تشابهت فى تطبيقاتها العملية تشابهاً كبيراً ، فانه لم يأت اصطلاح «الجمهورية المصرية الأولى» على فترة سريان هذه الدساتير . وذلك بالمقارنة

وإفادته في كافة دساتير هذه الجمهورية . وكان وجود هذه الحرية في الواقع العملي كان يتناسب تناسباً عكسياً مع وجودها في النص القانوني .

فقد انتهكت الحرية الشخصية في ظل الدساتير السابقة انتهاكاً لم تشهد له البلاد من قبل مثلاً . وكان ذلك يتم بإجراءات سرية باطلة . فكم اعتقل المواطنون دون وجه حق ولأسباب شخصية تافهة ، وأهدرت آدميتهم وعذبوا عذاباً شديداً تتحدث عن بعض ما ظهر منه ليس لمجرد الذكري ، والذكرى تنفع المؤمنين ، وإنما لكي نأخذ منه عبرة تقينا من التردى مرة أخرى في هذه الحقبة المؤسفة ، التي كثر ضحاياها من الأحياء وفارق الحياة بسببها غير القليل من الأموات . وقد كان لكل أجهزة الأمن السياسي والعسكري في الدولة دور كبير في انتهاك هذه الحرية .

أما عن الاعتقال فقد كان رجال السلطة يقبضون على الأفراد ويأخذونهم من بيوتهم في جوف الليل ثم لا يعرف عنهم الناس بعد ذلك شيئاً . بل إن كثيراً من الأسر فقدت عائلها أو أحد أعضائها بهذه الطريقة ولم يرجع إليها حتى الآن أو تثبت وفاته رسمياً ، وإن أكدت دلائل الحال أنه قتل ودفن سراً بالصحراء دون أن يعلم بذلك غير جلاديه وسفاحيه وبعض رفاقه في العذاب (١) .

وقد ثبت من التحقيق الذي أجراه نائب عام سابق وجود كثير من المعتقلين بأوامر اعتقال وبغير أوامر اعتقال ، وكثير من المسجونين بغير حكم قضائي . ووصل الأمر إلى حد أن أصدر رئيس الجمهورية قرارات

== بالجمهورية المصرية الثانية التي بدأت مع بداية دستور ١٩٧١ . فكل من الجمهوريتين يتصف بمواصفات دستورية معينة من حيث الواقع ، وهي ترتبط إذا أردنا الصراحة في القول بشخص رئيس الجمهورية بصرف النظر عن تغير أو تمديد الدساتير . مما يؤكد أن الجو العام للحكم في البلاد لا يزال يعتمد عندنا على الأشخاص أكثر من إعتاده على الأنظمة والمؤسسات . وقد سبقنا إلى هذا الرأي الأستاذ الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي في حديث أدلى به في أعقاب قيام دستور سنة ١٩٧١ .

(١) راجع نص المحضر الذي رفعتة اللجنة المشكلة ليبحث أفضل الطرق للقضاء على الاخوان المسلمين والمتدينين بالاعدام والتنكيل والجزل . ووافق عليه الرئيس عبد الناصر . ماجد كلابي : الخطر الصهيوني على العالم الإسلامي . الدار السعودية للنشر والتوزيع - طبعة ١٩٦٩ ص ١٥٠ ؛ المستشار على جريشة : في التزنازة - دارالشروق - طبعة ١٩٧٥ .

بالأفراج عن بعض المعتقلين والمُسجونين السياسيين فلم ينفذ وزير الداخلية هذه القرارات . كما لم ينفذ أوامر النيابة العامة بالأفراج عن متهمين لم تثبت ادانته . وكان الاعتقال يتم أحياناً بأوامر شفوية تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٨ (١) . وهذه الأوامر الشفوية صعبة الإثبات كان من السهل الاحتجاج بها ظلماً وبهتاناً .

وأما عن التعذيب فقد وقع سراً بعيداً عن أنظار الناس في السجون والمعتقلات بأوامر إدارية وبغير أوامر . وقد أثبتت تقارير الطب الشرعي وقوعه بكل درجاته وأنواعه كما أثبتته بعض أحكام المحاكم (٢) . وقد وصل التعذيب من حيث درجاته إلى الحد الذي لا يطقه الإنسان ويتمنى عنده الموت فيعز عليه أحياناً ويدركه من شدة الهول أو بالانتحار أحياناً أخرى . أما من حيث أصناف التعذيب بنوعيه الجسدي والنفسي فقد تدرج من الضرب بالأيدي والركل بالأقدام والجلد بالسياط إلى نزع الأظافر وتكسير الأسنان وإطلاق الكلاب المدربة لتنهش ضحاياها في أماكن حساسة ، وتعليق الناس من أرجلهم وهم عراة والغمر في الماء البارد في أيام الشتاء القارسة والتجويع وسقاية السوائل القلدة .. إلى غير ذلك مما تفتق عنه أذهان شياطين البشر .

(١) راجع كتاب المستشار محمد عبد السلام : سنوات صعبة - ذكر يات نائب عام سابق - ١٩٧٥ ص ١٣١ .

(٢) راجع على سبيل المثال :

- تحقيقات النيابة العامة رقم ١٢٤ ، ١٣٠ ، ١٣١ ، ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٥ لسنة ١٩٦٨ . ع . ت .

- منطوق الحكم وحيثات التحقيق في قضية كشيش .

- تصريحات النائب العام الأسبق المنشورة بجزيرة أخبار اليوم و ٢٦ أكتوبر ١٩٧٤ .

- حكم محكمة جنوب القاهرة في قضية نمويس المستشار على جريشة عما لحقه من تعذيب في السجن الحربي .

ويعصور أحد المسجونين السياسيين بعض مظاهر القتل والتعذيب الذي حدث سراً داخل جدران السجن الحربي في عام ١٩٦٥ فيقول :

«ضحايا التعذيب في الزنازين يضمنون جراحتهم . أجسام مصلوبة .. وجوه شوهتها سياط الزبانية . ظهور مزقتها الكراييج التي استحضرنا من السودان على ظهر طائرة خاصة . جثث المسجونين تحمل في الظلام وتدفن في الصحراء المحاورة للسجن . رؤوس مفتوحة . أسنان مقلوعة . يقع دم تغطي كل جدران الزنازين ، صراخ وأنين وعويل . كلاب تعوى وقد امتلأت أفواهها بالدماء» (١) .

وكان من يتوفى من التعذيب في السجون والمعتقلات ينقل في الليل خفية ويدفن سراً في الصحراء . وفي ذلك يقول مسجون سياسي قضى عشر سنوات في اللبان «شاهدت بنفسى ستة من المعتقلين من جماعة الإخوان المسلمين قد توفوا وإدارة السجن الحربي تقوم بنقلهم في الليل إلى خارج السجن لدفنه في الصحراء . وسمعت أبناء مؤكدة من داخل السجن تقول أن هناك ثمانية وعشرين من المعتقلين من جماعة الإخوان المسلمين قد توفوا في السجن نتيجة للتعذيب وقلة العناية الطبية . والغريب أن إدارة السجن كانت تؤكد هروب كل من يتوفى أثناء نقله إلى المستشفى وتقوم بخضم يومين من مرتب جندي تختاره من السجن على أساس أنه كان يرافقه .. وطبعاً الجندي لا يتكلم لأنه يعلم أن إدارة السجن ستعطي له مرتبه بعد ذلك كاملاً وأن الأمر كله مجرد تمثيلية .. وعندما كنا نعلم أن شخصاً قد هرب نرحم عليه فعني ذلك أنه مات من التعذيب» (٢) .

وفضلاً عن الاعتداءات السرية التي وقعت على حق الأمن الشخصي وحرية التنقل وذلك بالقتل والاعتقال والتعذيب وتجبيد الإقامة ، فقد

(١) مصطفى أمين : ستة أولي سجن - الطبعة الثانية ص ١٥ .

(٢) راجع مارواه سعيد توفيق لمريدة أخبار اليوم بتاريخ ٨ مارس عام ١٩٧٥ تحت عنوان «١٠٠ سجين في اللبان» .

أهدرت حرمة الحياة الخاصة كذلك اهداراً كبيراً، فانتهكت حرمة المسكن ودخل رجال السلطة منازل الناس ليلاً وعبثوا فيها دون قيد أو شرط . واطلعوا على أسرار الناس في ماسلاتهم بأنواعها ففتحو الخطابات وصوروها وتقصتوا على المكالمات التلفونية وبعجوها ولم يكن أى شخص مهما علت مكانته يأمن تماماً على حرمة الشخصية .

وسوف نتحدث في الفصل الثانى بشىء من التفصيل عن «سرية الحياة الخاصة» بما تستوجب من حظر التفتيش ، وحرمة المسكن ، وسرية المراسلات . وذلك فى معرض بياننا لصور السرية الواجبة أو المفروضة .

وليس كل هذا الا بعض ما حدث سرّاً من أناس نزع للرحمة من قلوبهم فكانت كاللحجارة أو أشد قسوة . والله أشد بأساً وأشد تنكيلاً . نسوا الله فأنساهم أنفسهم ، وكفروا بآياته فأعد لهم عذاباً أليماً . وهو الذى يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور . وهو القائل فى كتابه العزيز «ان الذين كفروا بآياتنا سوف نصليهم ناراً كلما نضجت جلودهم بدلناهم جلوداً غيرهما ليذوقوا العذاب ، إن الله كان عزيزاً حكيماً» (١) .

أما موقف عامة الناس ازاء انتهاك السلطة التنفيذية للحرية الشخصية إذا علموا ببعض ما حدث رغم سرية فكان مخزياً مخيباً للآمال . فقد سيطر الخوف والنفاق على أكثرهم فظلوا يقولون بالسنتهم ما ليس فى قلوبهم . ولا يتناهون عن منكر فعلوه حتى صاروا نموذجاً للمستضعفين فى الأرض وتركوا قول رسول الله صلى الله عليه وسلم «ان الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يده أو شك أن يعصم الله بعقاب» (٢) . فغضب الله عليهم ورفع عنهم جانباً من رحمته فنزلت بهم المصائب والهزائم والأهوال .

(١) الآية رقم ٥٦ من سورة النساء .

(٢) راجع ابن حزم : الفصل فى الملل والأهواء والنحل - ج ٤ ص ١٧٥ وما بعدها .

ونظراً لتلك التجربة القاسية التي عاشها البلاد فيما يتعلق بانتهاك الحرية الشخصية للمواطنين بصورة مفزعة فقد حاول المشرع أن يستفيد من التجربة في تأكيد وجوب احترام تلك الحرية الأساسية ووضع الضمانات الكفيلة بعدم تكرار الاعتداء عليها . وذلك في كل من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

وقد بدأ المشرع المصرى الطريق إلى تحقيق هدفه بالاعتراف بالحرية الشخصية كحق طبيعي لكل مواطن ، ثم حرم المساس بها في أى صورة من صورها وبأى وسيلة كانت الا بأمر من القضاء أو النيابة العامة استجابة لمقتضيات التحقيق ، اللهم الا في حالة التلبس بالجريمة استناداً إلى انتفاء شبهة الاعتداء فيها (١) . فقضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون» (٢) .

وحرّم الدستور القبض على المواطن أو اعتقاله لأسباب سرية غير معلنة فأوجب ابلاغه صراحة بأسباب القبض أو الاعتقال بمجرد الاستحواذ على شخصه . ولم يتوقف بعلانية القبض أو الاعتقال وأسبابه عند هذا الحد وإنما أجاز له ابلاغ من يريد بما وقع له من مساس بحريته الشخصية كما أجاز له بل ولغيره التظلم للقضاء من الاجراء الذى قيد هذه الحرية وأوجب الفصل

(١) وإن كان رجال الأمن يستطيعون مع ذلك إدعاء تلبس الفرد بجريمة من الجرائم يزيلون مقوماتها بطريقة سرية لتبرير القبض عليه وتقييد حريته . وقد حدث ذلك فعلاً في الماضي مما يؤكد أن النص وحده لا قيمة لها ما لم يحسن تطبيقها من جانب القائمين عليها .

(٢) وذلك بطبيعة الحال في غير حالة الطوارئ إذ نصت المادة الثالثة من قانون الطوارئ =

في التظلم خلال مدة معينة والا وجب اخلاء سبيل المواطن المقبوض عليه أو المعتقل فوراً . وهذا هو ما قضت به المادة ٧١ من الدستور بقولها «يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً . ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذي ينظمه القانون ، ويجب اعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة اليه ، وله وغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذي قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة والا وجب الافراج حتماً .

ولمواجهة ما كشفت عنه التجربة من أن اتخاذ التدابير الماسة بالحرية الشخصية بمقتضى أوامر شفوية قد يترتب عليه عدم امكان التثبت من وجود وشرعية هذه الأوامر ، وحتى لا يحال في نفس الوقت بين سلطة الطوارئ وحققها في اتخاذ التدابير العاجلة ولو بأوامر شفوية (١) ، نصت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ في فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط في الحالات العاجلة التي تتخذ فيها التدابير المشار اليها في هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» .

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد وإنما أراد أن يحفظ على الانسان آدميته التي كرمه الله بها حتى بعد تقييد حريته . وذلك بالنظر إلى ما لاقاه المواطن المقبوض عليه أو المعتقل أو المحبوس من سوء المعاملة وألوان التعذيب

== رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على أنه «رئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ بأمر كتاب أو شفوي التدابير الآتية :

١ - وضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو المخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال» .

(١) راجع المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

الجسماني والنفسي التي تشعر منها الأبدان وترنجف لها النفوس . سواء تم هذا التعذيب لانزعاج الاعترافات الكاذبة أو الصحيحة بالقوة والقهر ، أو حدث لمجرد التشفي والانتقام واشباع سادية بعض الجلادين . لذلك قضى في المادة رقم ٤٢ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو يقيد حريته بأي قيد يجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولا يجوز ايدأؤه بدنياً أو معنوياً كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون . وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعول عليه » (١).

واحتراماً لحرية التنقل والاقامة في أي مكان من اقليم الدولة نصت المادة رقم ٥٠ من الدستور على أنه « لا يجوز أن تحظر على أي مواطن الاقامة في جهة معينة ولا أن يلزم بالاقامة في مكان معين الا في الأحوال المبينة في القانون ».

وأخيراً أراد المشرع أن يخوف المعتدين على الحرية الشخصية ، فجعل الدعاوى الجنائية الناشئة عن الاعتداء على هذه الحرية لا تسقط بالتقادم استثناء من القواعد العامة مهما طال عليها الأمد . وذلك لاحتباط محاولة المعتدى الاحتفاظ بسرية جرمه عن طريق الوعيد أو التهديد وبما يتمتع به من جاه أو سلطان . وشاء المشرع من ناحية أخرى أن يضمن حق ضحية الاعتداء على الحرية الشخصية فجعل حق المدنى كذلك لا يسقط بالتقادم كما كفّل له تعويضاً عادلاً من الدولة عما لحق به من أذى . لذلك قضت

(١) تنص المادة ٤٠ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه « لا يجوز القبض على أي انسان أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً ، كما يجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان ولا يجوز ايدأؤه بدنياً أو معنوياً » .

وقضت المادة ٤١ من نفس القانون على أنه « لا يجوز حبس أي انسان إلا في السجون المختصة لذلك ، ولا يجوز لمأمور أي سجن قبول أي انسان فيه إلا بمقتضى أمر موقع عليه من السلطة المختصة ، وإلا يبقيه بعد المدة المحددة بهذا الأمر » .

المادة ٥٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء» .

وتطبيقاً لهذا النص قضت المادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بأنه «في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٧ و ١٢٦ و ١٢٧ و ٢٨٢ و ٣٠٩ مكرراً ، ٣٠٩ مكرراً (أ) من قانون العقوبات والتي تقع بعد تاريخ العمل بهذا القانون ، فلا تنقضي الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضي المدة (١) .

ويتعلق الأمر في هذه المادة بجرائم العدوان على الحرية التي يرتكبها المسئولون في الدولة (٢) .

غير أن كل هذه الأحكام الهامزة وتلك الضمانات الوافية التي وضعها المشرع في الدستور والقوانين لحماية الحرية الشخصية للمواطن سوف تتحول في الواقع العملي إلى مجرد سراب خلداع عديم الجدوى ما لم يحرص كل مواطن على النود عن حرمة الشخصية بعزيمة صادقة ، والاستفادة من هذه النصوص بشجاعة وإقدام . هذا بالإضافة إلى وجوب احترام المسئولين من رجال السلطة التنفيذية احتراماً حقيقياً للحرية الشخصية للمواطنين خاصة وأن أغلبهم في بلدنا المتخلف يجهل حقوقه أو يفقد شجاعة النود عنها لقلة وعيه أو ضعف حيلته .

(١) وذلك استثناء من نص المادة ١٥ من قانون الاجراءات الجنائية التي تنص على أن «تنقضي الدعوى الجنائية في مواد الجنايات بمضي عشرين من يوم وقوع الجريمة ، وفي مواد الجنح بمضي ثلاث سنين ، وفي مواد المخالفات بمضي سنة ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك ...» .

(٢) تنص المادة ١٢٦ من قانون العقوبات بأن «كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتطبيق مهام أو فعل ذلك بنفسه لحيلة على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة أو السجن من ثلاث سنوات إلى عشر .

وإذا مات المجهي عليه يحكم بالمقومة المقررة لقتل عمداً » .

ثانياً : سرية الاعتماد على حق الملكية

يمكن تعريف حق الملكية بأنه استئثار الشخص بشيء ذي قيمة وتمتعه بكافة المزايا التي ينحولا من استعمال واستغلال وتصرف (١) . ويعتبر هذا الحق من أهم وأقدم الحقوق العامة التي أقرت بها للإنسان منذ وجد حاملاً بين جناته غريزة التملك . وقد أكد إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ حق الملكية باعتباره من الحقوق المقدسة التي يجب ألا تنتهك (٢) .

ورغم أهمية حق الملكية والاعتراف به على نحو أو آخر في كل بلاد العالم ، فقد وقعت عليه اعتداءات متكررة لاسيما في الدول الشيوعية والبلاد المتخلفة التي تدعى الاشتراكية . وقد وقعت هذه الاعتداءات في بعض الأحيان علناً بالتطبيق لقوانين وقرارات معينة . ولكنها في أحوال أخرى وقعت سراً من بعض رجال السلطة التنفيذية الذين يعملون لحسابهم أحياناً مستخدمين ما يتمتعون به من اختصاصات زودهم بها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة في إطار وظائفهم . ولعل أوضح مثال على ذلك لما حدث في مصر في ظل نظام الحراسات البغيض الذي بدأ عام ١٩٦١ .

فكثيراً ما فرضت الحراسة طمعاً في أموال الناس أو بقصد التنكيل ببعض المواطنين الذين افترضت الحكومة فيهم أسباب أو لآخر عدم الولاء لها . وتحت ستار الحراسة قام المسئولون في ظلل من السرية بكثير من أعمال السلب والنهب والتدمير حتى أصبحت أموال الحراسة مصدراً للديون بعد أن كانت مورداً خصباً للحقوق (٣) . ولم يعأ أولو الأمر بما نهى الله

(١) راجع في ذلك : الدكتور حسن كيرة : الحقوق العينية الأصلية - الجزء الأول : حق الملكية ١٩٦٥ ، الدكتور مصطفى الجمال : نظام الملكية - خاصة ص ٧٣ وما بعدها .

(٢) المادة الثانية والمادة رقم ١٧ من إعلان حقوق الإنسان - راجع كوليار - المراجع السابق ص ٦٣٧ وما بعدها .

(٣) فرضت الحراسة في أعقاب القوانين الاشتراكية عام ١٩٦١ ثم فرضت طبقاً =

عنه حين قال «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون» (١) . بل ان المتعمن في هذه الآية الكريمة يراها ترسم صورة صادقة لما وقع في عهد الحراسات ، ويخيل اليه أنها إنما توجه خصيصاً إلى أولئك المعتدين على أموال الناس في تلك الحقبة السوداء من تاريخ مصر .

وقد أجمعت المناقشات التي دارت في مجلس الشعب عند اعداد قانون الحراسات الجديد في يوليو عام ١٩٧٤ على استنكار الحراسة بالصورة التي تمت بها واعتبارها مصادرة غير مشروعة لأموال الناس . وأكدت أنها قد استغلت أبشع استغلال للبطش بالمواطنين والاعتداء على حرياتهم واغلاق بيوتهم وأن ذلك يتنافى مع قداسة حق الملكية بل ومع أى عدالة أو اشتراكية حقيقية . وأكد السيد رئيس اللجنة التي تولت بحث القانون أن اجراءات الحراسة كانت أشبه بالعقوبة ، وأنها امتدت بعد عام ١٩٦٤ حتى إلى أصحاب الرأى وبعض البسطاء من الفلاحين . وأن السلطة قد استغلت الحراسة لاعتقال المواطنين . وهكذا أصبحت الحراسة سبيلاً للانحراف والتحكم في مصائر الناس ، وظهر عدم صحة ما كان يقال من أن هدف هذه الاجراءات هو احداث التغييرات الاجتماعية اللازمة لتحقيق الاشتراكية خصوصاً وأن ثروات جديدة قد نشأت وتضخمت في هذه الاثناء دون سبب مشروع ولم يمسسها سوء (٢) .

ولتفادى ما حدث من اعتداءات على حق الملكية في الماضى ضمن المشرع الدستور عدة نصوص لتحقيق هذا الغرض . فنصت المادة ٣٤

للقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن تدابير أمن الدولة ، وفرضت أخيراً عام ١٩٦٦ في أعقاب حادث كشيخ والضجة المفتعلة التي اثيرت حوله وسميت بحراسة تصفية الاقطاع .

(١) الآية رقم ١٨٨ من سورة البقرة .

(٢) راجع الأعمال التحضيرية للقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ بشأن تسوية الأوضاع الناشئة عن الحراسة .

من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها الا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون» .

وأضافت المادة ٣٥ أنه «لا يجوز التأميم إلا لإعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض» .

وأكدت المادة ٣٦ من الدستور أن المصادرة العامة للأموال محظورة ولا يجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائي .

وعندما صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب نص في مادته الأولى على أنه «لا يجوز فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين الا بحكم قضائي وفي الأحوال الواردة في هذا القانون ووفقاً للضوابط المنصوص عليها فيه» .

وتأكيداً لهذا الاتجاه صدر القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧١ بتصفية الحراسة على أموال وممتلكات الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القرار بقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٢ بتصفية الحراسات السابقة على القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ .

ثالثاً : سرية الاعتداء على حق الدفاع

حق الدفاع هو تمكين المتهم من ابداء أقواله أو اثبات براءته بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة اليه .

ويعتبر هذا الحق من المسلمات العقلية أو القواعد المنطقية التي يطبقها القضاء دون حاجة إلى نص . إذ من الطبيعي قبل توقيع أى عقوبة على المتهم أن يواجه بالتهمة المنسوبة اليه وتسمع أقواله فيها ، لكي يتمكن ان كان بريئاً من اثبات براءته من هذه التهمة ، وان كان مذنباً من بيان الظروف والدوافع التي أوقعته في الخطأ .

ويحدث أن يعتدى رجال السلطة التنفيذية على حق المتهم في الدفاع لاسمياً في الجرائم السياسية بطريقة سرية . وذلك بأن تريف أقواله أو تنتزع منه الاعترافات أو يمنع من الادلاء بدفاعه بالتهديد أو التعذيب . ولعل محكمة الدجوى الشهيرة كانت مضرب الأمثال في هذا المجال . إذ لم يتوقف الأمر فيها عند حد عدم احترام حق المتهم في الدفاع عن نفسه ، وإنما وصل إلى حد أن كانت الأحكام الفاصلة في القضايا تعد سلفاً قبل الجلسة ، سواء تمكن المتهم من الادلاء بدفاعه أو لم يتمكن ، وأيا كانت درجة اقناع أوجه الدفاع . وبصرف النظر عن خطورة هذه الأحكام وإن وصلت إلى الاعدام والحرمان من حق الحياة .

وأياً كان الأمر فإن المحاكمات الجنائية بصفة عامة تقوم بها السلطة القضائية وتتولى التحقيق فيها النيابة العامة . ولا يأتي تدخل رجال السلطة التنفيذية بصدها إلا عن طريق الضبط القضائي (١) ، وما يتضمن من بحث عن الجرائم ومرتكبها ، وجمع للاستدلالات اللازمة للتحقيق في الدعوى وحبس احتياطي (٢) . فمن هذا الطريق يستطيع رجال السلطة التنفيذية الاعتداء بوسيلة أو بأخرى على حق المتهم في الدفاع عن نفسه .

غير أنه يوجد نوع آخر من المحاكمات يهتأ تعرض له لانصالة موضوع بحثنا هو المحاكمات التأديبية للعاملين بالدولة حيث تلعب السلطة التنفيذية فيه عن طريق الرؤساء الإداريين دوراً كبيراً . وذلك ليس فقط فيما يتعلق بالتحقيق الذي يستطيع الرئيس أن يتولاه وإن بدأت النيابة الإدارية ، بل وكذلك فيما يتصل بمحاكمة هؤلاء العاملين في غير الحالات التي تختص بها المحاكم التأديبية بمجلس الدولة .

(١) راجع المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) وقد وقف القضاء المصري موقفاً مشرفاً في الدفاع عن سيادة القانون وحماية الحريات العامة من إعتداءات رجال الشرطة على المواطنين . وذلك في قضية الجنائية رقم ٣٥٧١ لسنة ١٩٧٤ - إيتاي البارود . راجع مرافعة الأستاذ حافظ السلي رئيس نيابة دمنهور الكلية في القضية المذكورة بجلسة ٣ مارس سنة ١٩٧٥ . وكان مأمور المركز قد استمر في حبس المتهمين بعد الإفراج عنهما من القاضي المختص ، وأهان وكيل النيابة ومحامي المتهمين أثناء قيامهما بعملهما فيما يتعلق بالتحقق من استمرار الحبس بدون وجه حق . وقد أدانت المحكمة المتهمين وحكمت بالفرامة والحبس مع الشغل لمدة شهرين مع إيقاف التنفيذ .

فاذا عدنا إلى فكرة السرية في أعمال السلطة التنفيذية وجدنا أن الأصل في اجراءات التحقيق التأديبي هو اللاتية بالنسبة لذوى الشأن ، الا إذا اقتضت سلامة التحقيق غير ذلك . فقد نصت المادة الثامنة من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه «يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق الا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيبته» . وقضت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية بأنه «لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق الا بعد الانتهاء منه» (١) وذلك بقصد تيسير اتمام التحقيق وعدم عرقلة اجراءاته .

غير أن حق العامل أو الموظف المحال إلى التحقيق في الاطلاع على اوراق التحقيق مشروط بتقدمه للمحاكمة التأديبية عما ثبت في حقه سواء أمام الجهة الادارية أو المحكمة التأديبية المختصة . اما إذا تعلق الأمر بمجرد اتخاذ تدابير داخلية لمعالجة ما كشف عنه التحقيق من قصور، فإن الادارة غير ملزمة بإطلاع المهتم على ما تتخذ من اجراءات تدخل في ساطتها التقديرية ، ما دام الأمر لا يتعلق بمحاكمته ولا يتضمن توقيع جزاءات تأديبية عليه (٢) .

المطلب الثاني

سرية تبديد أموال الدولة

قد ينصب انتهاك أحكام القانون على أموال الدولة ذم تبديد بعضها بطريقة سرية لا يعلم بها الا المشتركون في التبديد أو المستفيدون منه . ومن الطبيعي أن تظل مثل هذه الأعمال سرية كأرقام حسابات كبا، الاصوص ومصاحي دماء الشعوب في العالم . وذلك ليس فقط لعدم مشروعيتها وإنما أيضاً لمناقضتها لما يدعيه مرتكبوها من نزاهة وأمانة وشرف . وتزداد أهمية السرية بالنسبة للحكومة إذا كان الشعب في غالبية الساحقة فقيراً يكابد

(١) الدكتور سليمان محمد الطماوى : القضاء الادارى - الكتاب الثالث قضاء اتأديبيه

١٩٧١ ص ٥٦٨ .

(٢) محمد رشوان أحمد وابراهيم عباس منصور: الاجراءات التأديبية للعاملين المدنيين.

بالحكومة والقطاع العام - ١٩٦٩ . ص ٥٢ .

في سبيل الحصول على لقمة العيش . إذ لا يتصور أن يذاع عليه وهو في هذه الحالة أن ملايينه تقتصب أو تهرب أو تنثر هباء فيما لا طائل من ورائه .

ويأخذ تبديد أموال الدولة صوراً متعددة أهمها النفقات السرية ، وأعمال النهب ، وتكاليف البذخ . ونوجز فيما يلي الحديث عن كل منها :

أولاً : النفقات السرية

تتفق كثير من أموال الدولة في أمور سرية لا يعلن عنها . من ذلك اتفاق ملايين الجنديات لعمل انقلاب عسكري في إحدى الدول الأجنبية ، أو لمساعدة فريق ضد آخر من المتنازعين على السلطة في بلد من البلاد قد لا يكون لأصحاب المال ناقة فيها ولا جمل . ومثل هذه الأعمال لا تعد مخالفة لقواعد القانون الدولي العام فحسب وإنما تعد غير مشروعة من وجهة القانون الداخلي كذلك . لأن قوانين الدولة بصفة عامة وقانون الميزانية على وجه الخصوص لا تسمح عادة بأى عمل من هذه الأعمال .

ولدينا في مصر أمثلة كثيرة على مثل هذه الانفاقات السرية التي تمت في الماضي القريب دون مبرر مقبول . ومثال ذلك الأموال الطائلة التي انفق ولم يعلن عنها حتى الآن في مشاحنات اليمن الدامية ، ومنازعات الكونغو وأواسط أفريقيا ، وفي مطاحنات الصحف في لبنان .

ثانياً : أعمال النهب

تخفى السرية أحياناً أعمال نهب مشينة يقوم بها بعض رجال الدولة لحسابهم الخاص مستخدمين ما منحهم القانون من سلطات في تحقيق مآرب شخصية آثمة . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الأعمال الخفية التي قام بها بعض كبار رجال الحكم وتمثلت تارة في تهريب أموال الدولة إلى بنوك سويسرا وغير هامن البلاد الأجنبية الحرة، وتارة في غصب هذه الأموال في الداخل كالمالو كانت تركت شاعرة مباحة لمن يستطيع الاستيلاء عليها .

ومما يثبت نهب أموال الدولة من جانب بعض القادة الكبار ما نزل على عدد منهم من غنى فاحش مفاجئ فأصبحوا وورثهم من أصحاب الملايين بعد ان كانوا لا يملكون غير مرتباتهم التي تكاد تكفي لمواجهة أعباء المعيشة (١). ويؤكد ذلك أيضاً ما عثر عليه في منازل بعض كبار رجال الدولة من خزائن للعملات الصعبة والمحلية في وقت كانت فيه خزنة الدولة خاوية في أمس الحاجة إليها .

ثالثاً : تكاليف البذخ

ويتمثل تبديد أموال الدولة أحياناً أخرى في المبالغة في الانفاق على اقامة الحفلات والمهرجانات والقصور الشاغرة والقيلات الأنيقة .. إلى غير ذلك من مظاهر البذخ التي لا تتناسب مع امكانيات دولة فقيرة متخلفة ، بل ولا تحدث حتى في البلاد الغنية . فكم أقيمت احتفالات نصر مزعوم ، وكم أنفقت الأموال الطائلة لارضاء من كان ضره أكبر من نفعه . ولا تتمثل السرية في هذه الحالة في وجود النفقات ذاتها إذ من الطبيعي أن تتكلف مثل هذه الأمور بعض النفقات ، وانما تتمثل في أرقام هذه النفقات التي قد لا يتصورها الناس ، والتي تعتبر مبالغة في الكماليات في دولة لم تصل بعد إلى اشباع الضروريات بالنسبة لكل أبنائها ..

الطلب الثالث

سرية الصراع على السلطة

لو ظهر كل ما يدور وراء كواليس السلطة من أجل الصراع، عليها لتغيرت في أذهان الناس أغلب مفاهيم التاريخ . فكم ارتكبت الجرائم والأعمال غير المشروعة سرّاً من جانب أحد الحكام في الدولة للاستئثار بالسلطة والإطاحة برفاقة بأي طريق من الطرق . وحدث ذلك على وجه الخصوص في أوقات الأزمات التي تنزل بالدولة سواء من الناحية السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية . ومن الأمثلة الشهيرة لهذه الشخصيات : روبسبير في فرنسا ، وستالين في روسيا وعبد الناصر في مصر .

(١) راجع مقالة الدكتور لويس عوض المنشورة بالصحفة الثالثة من جريدة الأهرام، بتاريخ ١٨ يوليو سنة ١٩٧٥ عن لقاءه بالملكيين السابقين فريدة ونازلي .

أما روبيسير Robespierre في فرنسا فقد كان أحد أعضاء لجنة السلام العام Comité de salut public التي أنشأتها الجمعية التأسيسية المعروفة أيام الثورة الفرنسية باسم la Convention في ٦ ابريل عام ١٧٩٣ وزودتها بسلطات واسعة . ولكن روبيسير استطاع بقوة شخصيته ونزعة الدموية أن يسيطر على هذه اللجنة التي لم يعين لها رئيس من الناحية الرسمية ، وقام بتصفية خصومه ومعارضيه بطريقة عنيفة مرعبة . وظل الأمر كذلك إلى أن زال الخطر الخارجي واستعادت الجمعية التأسيسية سلطاتها المفقودة فأنت برأس الطاغية تحت المقصلة في ٢٧ يوليو سنة ١٧٩٤ ، ليفارق الحياة بنفس الطريقة التي أزهق بها أرواح الآخرين (١) .

أما ستالين في روسيا فقد استطاع شيئاً فشيئاً أن يستحوذ على السلطة في البلاد بعد وفاة لينين عام ١٩٢٤ . وتخلص من معارضيه ورفاقه في الحكم بالقتل والنفي وتلفيق التهم الكاذبة . وقد انتقله في ذلك بشدة خليفته خروشتشوف وفضح جرائمه وفضائعه أمام المؤتمر العشرين للحزب الشيوعي في يناير عام ١٩٥٦ . غير أن خروشتشوف نفسه كان يعد العدة منذ وفاة ستالين عام ١٩٥٣ . ففي عام ١٩٥٥ أصبح السكرتير الأول للحزب الشيوعي . وفي سنة ١٩٥٨ انفرد بالسلطة بعد أن طرد زملاءه من الحكم الواحد بعد الآخر ، ولكن بطريقة أقل عنفاً وأكثر ذكاء من سابقه (٢) .

أما عبد الناصر في مصر فقد استطاع منذ قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ أن يعمل في الخفاء على الانفراد بالسلطة وحده (٣) . واستخدم كل أساليب

(١) راجع في ذلك : موريس ديفرجيه : المرجع السابق ٤٢٦ . أندريه هورية - المرجع السابق ص ٦٤٦ . الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ١٩٦٦ ص ٦٦ .

(٢) راجع في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري ١٩٥٦ ص ٦٦ وما بعدها . أندي هورويو - المرجع السابق ص ٤٧٨ . موريس ديفرجيه - المرجع السابق ص ٥٧٠ .

(٣) راجع مذكرات اللواء محمد نجيب : كلمتي للتاريخ ، خاصة ص ١١٦ وما بعدها .

حوص ١٣٩ ، ١٤٢ ، ١٤٥ ، ١٤٦ .

الخداع وتقض العهود وانتهاز القرص لابعاد زملائه الواحد تلو الآخر حتى تحقق له ما أراد . وظل يترع فوق ربؤوس العباد مخنثا بنفسه حتى باغته الموت فترك الدولة غارقة في الديون والأزمات والنفاق والاحتلال اليهودي .

للبحث الثاني

سرية نتائج السياسة الفاشلة

تقوم السلطة التنفيذية أحيانا باتيان أعمال قد لا تخالف القانون من حيث الظاهر ولكنها سيئة النتائج غير ملائمة لظروف الحال ، أو فاشلة في تحقيق ما ترمى اليه من أهداف ، فتحصر على اخفائها وعدم الانصاح عنها خشية ما يمكن أن يترتب على معرفة الشعب لها من آثار ضارة بالحكومة . وذلك نتيجة لسخط الناس عليها أو شعورهم باليأس منها أو قيامهم بأعمال مخلة بنظام الحكم قد تؤدي إلى الإطاحة بها .

غير أن اخفاء الحقائق الدالة على فشل بعض جوانب السياسة العامة للدولة وإن كان يحمي الحكام بعض الوقت ويحقق مصالحهم الذاتية ، فإنه يلحق بالمصلحة العامة أضرارا بالغة . وذلك لأن معرفة الحقائق رغم مرارتها هي نقطة البداية في الاستعداد لمواجهةها وعلاجها قبل تفاقم أمرها . كما أن هذا الاخفاء يضيع على الشعب حقه في ممارسة الرقابة على حكومته وتوجيه شئون الدولة نحو ما يحقق خير البلاد .

وقد حدث في مصر أن أخفيت كثير من الحقائق في الفترة الأخيرة فلم يعلم الشعب منها غير ما كان الحكام يريدون اعلامه به وبالطريقة التي تروق لهم . والأمثلة على ذلك كثيرة لا تكاد تقع تحت حصر . ويمكن أن نذكر منها على سبيل المثال ما يلي :

١ - سرية خسائر حرب اليمن :

تلك الحرب التي شنتها الحكومة المصرية لأسباب بعيدة عن الحكمة والمصلحة ، فقاتل فيها العربي أخاه العربي ، وأزهقت عبثاً آلاف الأرواح الغريزة على أهلها ، وبعثرت أموال طائلة يحتاج إلى كل قرش منها ملايين الفقراء والمعوذين في البلاد . وأخفيت كل هذه الحقائق فلم تظهر إلا بعد وفاة مقرر هذه الحرب المشنومة الذي أقال أحد رفاقه في الحكم بمجرد عدم موافقته عليها .

٢ - سرية احتلال شرم الشيخ :

أخضت الحكومة عن الشعب بعد العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ بقاء إسرائيل في منطقة شرم الشيخ عند انسحابها من سيناء. وذلك رغم أن هذا الموضوع يبلغ من الأهمية مبلغاً يكفي لتقديره معرفة أن محاولة استرداد هذه المنطقة من أيدي العدو ، كانت من أهم دوافع المناورات السياسية الفاشلة والتهديدات العسكرية الفارغة التي انتهت بهزيمة يونيو عام ١٩٦٧ .

٣ - سرية فشل المشروعات العامة :

لم تذكر الحكومة نقاط الضعف ومواطن الفشل في المشروعات العامة رغم خطورتها . من ذلك عدم ذكر الآثار الجانبية والمساوىء التي انطوى عليها مشروع السد العالي ، والتي أهمها تآكل الشواطئ البحرية وانخفاض خصوبة التربة الزراعية . ومنها إخفاء فشل مشروعات الإصلاح الزراعي التي تنفق عليها الدولة أكثر من إيراداتها متلعنات . ومنها سرية الخسائر التي تكبدتها كثير من الشركات الصناعية الموثمة التي كانت تحقق أرباحاً وفيرة قبل تأميمها .

٤ - سرية قيمة ديون الدولة :

حجبت الحكومة القيمة الحقيقية للديون المستحقة على الدولة للبلاد الأجنبية لكي لا ينتاب الناس شعور باليأس أو يكتروا من نقد السياسة التي أدت إلى تضخم هذه الديون مع قلة الاستفادة منها أو المقدرة على سدادها . إذ أن هذه الديون ليست في معظمها الا ثمن الأسلحة السوفيتية التي حطنها العدو الاسرائيلي عام ١٩٦٧ ، بعد خدعة من سفير الدولة الدائنة الذي أيقظ عبد الناصر من نومه ليلا ليطالب اليه - بناء على تعليمات القادة السوفيت - ألا تكون مصر هي البادئة بالقتال . فأطاع الرئيس الأمر رغم علمه - حسب اعترافه - بتوقيت الغزو اليهودي . وتهيأت الفرصة الخيالية لانتصار اسرائيل انتصاراً لم تشهد له منذ أيام سليمان مثيلاً (١) . وتلقت مصر الضربة الأولى فكانت الضربة التي قصمت ظهر البعير . وكأنما شاعت روسيا الدائنة أن تنزل بنا الهزيمة ليزداد ضعفاً من الناحيتين الاقتصادية والعسكرية ، فتتاح لها فرصة أكبر للتغلغل في البلاد واحتلالها بالطريقة الحديثة .

البحث الثالث

سرية تقارير كفاءة العاملين

يقتضى التنظيم الإداري السليم ضرورة وضع تقارير دورية سنوية عن حالة كل موظف في العمل من حيث الكفاءة والسلوك في مجال الوظيفة . وذلك ليس فقط بقصد تقييم كل موظف واعطائه الجزاء المناسب لما قدمت يدها خلال العام ، ثواباً كان أو عقاباً ، وانما كذلك للتحقق من مدى

(١) يقول الله تعالى في الآية الرابعة من سورة الاسراء «وقضينا إلى بني اسرائيل في الكتاب لتفسدن في الأرض مرتين ولتعلن علواً كبيراً» . وقد تردد العلماء في تفسير طبيعة هذا الملو الكبير ومبقاته . ويحتمل أن يكون انتصار اسرائيل على أكثر من مائة مليون عربي واحتلالها لأضعاف مساحة أرضها في عام ١٩٦٧ هو ذلك الملو الكبير الذي لم تنظر به من قبل . وبذلك تكون هذه الحرب قد فسدت تلك الآية الكريمة .

نجاح التنظيم الإدارى فى تحقيق أهدافه ، ولإمكان إعادة النظر فيه لتلافى ما يتكشف من عيوبه والارتقاء به إلى مستوى أفضل . وقد اصطلاح على تسمية هذه التقارير الدورية فى العمل بالتقارير السرية . وجرى العادة فعلا على سرية هذه التقارير وعدم اطلاع الموظفين عليها فى أغلب الأحيان .

وتأكيداً لهذه التسمية تقول المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها أنه «من المسلم به أن التقرير السرى - كما ينص القانون - يعد سنوياً ، ليكون ترجماناً عن حالة الموظف فى سنة بعينها ..» (١) . وتقول فى حكم حديث آخر «ومن حيث أنه يبين من مطالعة التقرير السرى السنوى بتقدير كفاية المدعى .. أنه قد استوفى جميع الاجراءات والمراحل والأوضاع الشكلية التى فرضها القانون ، ولم يخالف أى اجراء جوهرى فى هذا الشأن، ومن ثم يكون قد صدر صحيحاً مطابقاً للقانون» (٢) .

وتنص المادة ٣٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن «يعد الرئيس المباشر التقرير السنوى كتابة عن العامل ويعرض عن طريق مدير الادارة المختصة بعد ابداء رأيه كتابة على لجنة شئون العاملين ، وللجنة أن تناقش الرؤساء فى التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمد أو تعد لها بناء على قرار مسبب» (٣) .

ولم يشأ المشرع فى مجال الترجيح بين العلانية والسرية أن يتخذ موقفاً صريحاً موحداً من كافة التقارير الدورية أياً كانت درجتها بأن يجعلها كلها علنية أو سرية . وإنما قرر العلانية بالنسبة للتقارير ذات المستوى المنخفض وهى تقريراً ضعيف ودون المتوسط . فقضت المادة ٣٩ من قانون العاملين

(١) - حكم المحكمة فى القضية رقم ١٠٥٦ لسنة ٧ القضائية الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ .

(٢) حكم المحكمة فى القضية رقم ١٢٥٥ لسنة ١٤ القضائية الصادر فى ٣ يناير عام

١٩٧١ .

(٣) تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام .

سالف الذكر (١) بأن ويخطر العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله . ويجوز له أن يتظلم من هذا التقدير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ اعلانه به ، على أن يفصل في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، ويكون قرارها نهائياً ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه .

ويبدو أن الذي دفع المشرع إلى النص على وجوب ابلاغ تقديري ضعيف ودون المتوسط هو أنه رتب على الحصول على أى منها على نحو معين جزاء يتمثل في الحرمان من العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية . وفي ذلك تقول المادة رقم ٤٠ من القانون المذكور : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير . ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه » .

أما بقية التقارير الدورية غير ضعيف ودون المتوسط فلم يوجب المشرع اخطار صاحب الشأن بها ، وساد في أذهان الكثيرين أنه أراد أن يحتفظ بها سرية إذ لم ير داعياً للاخطار بها . وساعد على هذا الاعتقاد أن المادة رقم ٣٠ من قانون موظفي الدولة الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المعدلة بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ كانت تقضى بأن « يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة » . غير أننا لا نوافق على هذا التفسير الذي يقوم على الأخذ بمفهوم المخالفة رغم ضعف الاحتجاج به . ونرى ان عبارة النص لا تحتم ذلك . إذ أن المشرع قد أوجب ابلاغ الموظف بتقريره السنوي في حالة حصوله على تقدير ضعيف أو دون المتوسط فقط وذلك لاعتبارات معينة قدرها . أما في غير هذه الحالة أى في حالة الحصول

(١) وتقابل المادة ٣٢ من قانون العاملين الملغى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

على غير التقريرين المذكورين فإن المشرع لم يشأ أن يتخذ موقفاً معيناً منها وهنا يجب على الادارة الواعية أن تحكم المبادئ العلمية فى الادارة وتطبق ما تشير به بصددھا .

وفى مجال النقاش حول الترجيح بين السرية والعلانية فيما يتعلق بالتقارير الدورية ، أتيتحت لى فرصة أخذ رأى عدد كبير من العاملين أثناء اشتراكهم فى الدورات التدريبية التى ساهمت فيها . فأتضح لى أن الرأى يختلف إلى حد كبير حسب المستوى الوظيفى لمن يعطيه ، بطريقة يمكن أن تفسر من الناحية النفسية على أساس نظرة الشخص إلى مركزه وما إذا كانت تغلب عليه صفة واضع التقارير الدورية أم من توضع عنه هذه التقارير :

فبالنسبة للمديرين وكبار الموظفين رأيت غالبيتهم التى تقارب الإجماع سرية التقارير السنوية الا فى أضيق الحدود على نحو ما هو منصوص عليه فى القانون الحالى . وقالوا فى تبريرهم لرأيهم أن ذلك يقلل من الاحتجاجات والمخادلات التى يتوقع حدوثها فى حالة العلانية حيث لن يرضى معظم العاملين عن الدرجات التى وضعت لهم .

—أما بقية العاملين من المستويين الثالث والثانى وبعض موظفى المستوى الأول ، فقد رأيت غالبيتهم الساحة علانية التقارير السنوية . بل ونادى كثير منهم بوجوب مناقشة الموظف فى مدى استحقاقه للتقدير الموضوع عنه . وذلك حتى لا يساء استخدام السرية فيظلم العاملون ولا تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم ، لرفع ما قد يكون لاحقاً بهم من غبن . وقد يقتنع واضع التقرير بردود العامل فيغير من تقريره بناء عليها . ثم بعد ذلك تعلن التقارير إلى أصحابها حتى يستفيد كل موظف ويدرك مواطن ضعفه فيعمل على علاجها وأسراء كفاءته فيحاول تنميتها . وهذا يقارب ماكانت تقضى به المادة رقم ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قبل تعديلها بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ إذ كانت تنص على أن يعطى الموظف صورة من التقرير السنوى

المقدم عنه ولمن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف الحق في تقديمه ما يكون لديه من ملاحظات في خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه التقرير» .

ويرى بعض الفقهاء أنه مع وجوب اعلان الموظف بأوجه الضعف في تقريره السنوى في حالى درجة ضعيف ودرجة دون المتوسط ، فان السرية تفقد سببها لأن التقارير بنظر هاتين الدرجتين لا تضر بالموظف ، ومن ثم فلا ضرر من اعلانها من أجل تنمية روح التنافس بين العاملين وتمكينهم من تدارك مواطن ضعفهم (١) . إذ أن التخوف من العلانية ربما كان له ما يزره عندما كانت الرقية بالاختيار تتم على أساس التقرير أما الآن فقد أصبحت الرقية حتى الدرجة الثالثة (فئة ٦٨٤) تتم بالأقدمية المطلقة . ولم تعد للتقارير المرتفعة بجانب القيمة الأدبية أهمية عملية الا في الحالات الآتية (٢) :

— في حالة الرقية إلى الوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ حنيهاً سنوياً (الدرجة الثانية) حيث تم الرقية بالاختيار .

— إذا قررت اللائحة التنفيذية تحديد نسبة للرقية بالاختيار في وظائف الرقية بالأقدمية .

— في حالة العلاوة التشجيعية التي أجاز المشرع منحها للحاصلين على تقدير ممتاز في الامين الأخيرين (٣) .

— في حالات الأعادة إلى البلاد الأجنبية وحالات الأجازات الدراسية .

أما نحن فنرى وجوب علانية التقارير الدورية للعاملين بالدولة ليس

(١) دكتور سليمان الطموى : مبادئ القانون الإدارى - الكتاب الثانى - ١٩٧٣ ص ٣٧١ وما بعدها .

(٢) راجع نص المادة ١٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٣) راجع نص المادة ٢٠ من القانون سالف الذكر .

فقط علانية نسبية تتمثل في أخطار كل موظف بتقريره السنوى وانما علانية مطلقة بالنسبة للكافة كعلانية نتائج الامتحانات الدراسية . ولا غرابة في ذلك وما الحياة الدنيا بأسرها إلا امتحان كبير (١). لذلك تقترح الغاء السرية في كافة التقارير الدورية بصرف النظر عن ارتفاع أو انخفاض درجاتها . على أن نجاح الأخذ بهذا الرأى يستلزم وضع معايير اداء دقيقة لفئات الوظائف المختلفة حتى تقوم التقارير على أسس موضوعية خاضعة للقياس منزهة قدر الامكان عن الهوى والاعتبارات الشخصية لوضعها فيسهل اقتناع العاملين بها وورد الرؤساء على المتظلمين منها . ونستند في تبرير رأينا هذا إلى اعتبارات متعددة نذكرها فيما يلى :

١ - من حق كل موظف بل ومن واجبه أن يعرف التقدير الذى حصل عليه في العام المصرم ليستطيع أن يصلح من شأن نفسه بقدر استطاعته ، فيعالج من نقاط الضعف التى هبطت بمستوى تقريره أو يقلل منها ، ويزيد من مواطن القوة التى ارتفعت به أو يحفظ بها .

٢ - من أجل أن تسود المنافسة الشريفة بين العاملين مع ما هو معروف من مزايا المنافسة في حياة الانسان من المهد إلى اللحد .

٣ - لكي يعلم واضعو التقارير الدورية سلفاً أنها سوف تعرض على من وضعت لهم وقد يضطرون إلى الرد على ملاحظاتهم بشأنها ، فيتحروا الدقة في وضعها وتقويم أصحابها على أسس موضوعية ومعايير محكمة .

٤ - حتى تتاح الفرصة للتظلم من التقارير الدورية أو الطعن فيها احقاقاً للحق ورفعاً لما قد تنطوى عليه من ظلم أو جور ، واعتراكاً بأن واضح التقرير مهما علت درجته هو انسان ضعيف قد يخطئ وقد يصيب . وقد اعتبرت المحكمة الادارية العليا تقارير الكفاءة السنوية قرارات ادارية يجوز الطعن فيها أو سحبها في الميعاد القانونى إذا كانت معيبة والا تحصنت وذلك نظراً لما يرتبه القانون .. على التقارير السرية من آثار بعيدة المدى

(١) يقول الله تعالى في الآية الثانية من سورة الانسان : « إنا خلقنا الانسان من نطفة أحشاج نجليه فجهلناه سمياً بصيراً » .

في مراكز الموظفين من حيث العلاوات والترقيات أو الصلة بالوظيفة» (١) .

هـ - وأخيراً فالتنا نشتك في وجود مقتض حقيقي لسرية التقارير الدورية . والأعمال العامة يجب أن تتم علناً ما لم يوجد داع جلى لسريتها . وإذا كان اعلان التقارير الدورية قد يودى إلى اثاره بعض الاعتراضات والمناقشات من جانب العاملين ، فان هذه الاعتراضات يمكن التغلب عليها وتلك المناقشات يمكن حسمها إذا ما وضحت معايير الأداء ومقاييس العمل والاعتبارات الموضوعية التى على أساسها وضع كل تقرير . وشيئاً فشيئاً يتعود العاملون على علانية تقديراتهم السنوية أو تقاريرهم الدورية وتتحقق مزاياء معرفة الحقيقة كما وضحناها .

(١) حكم المحكمة الصادر في ١٧ يولية سنة ١٩٦١ من ٦ ، ص ١٢٥٧ .

الفصل الثاني

السرية المرفوضة

قد تكون السرية في أعمال السلطة التنفيذية مقبولة لا مأخذ عليها ولكنها غير واجبة أو مفروضة . وذلك كما هو الحال في السرية الناشئة عن التواضع . فكأن الأمور بعد أحياناً من الفضائل التي تحت عليها الفلسفة والأديان . وذلك إذا كان في اظهارها مدعاة للتفاخر بالنفس أو المن على الآخرين . فيحدث أن يقوم رئيس الحكومة أو أحد أعضائها ببذل مزيد من الجهد أو العطاء أكثر مما يجب عليه القيام به ، ثم يفضل اخفاء عمله حتى يكون خالصاً لوجه الله ومصلحة الوطن مبرأ من كل شبهة أو تظاهر . وعادة لا يسلك مثل هذا السبيل غير انسان حكيم أو رجل تقى ورع على درجة كبيرة من الايمان بالله واليوم الآخر . إذ أن انكار الذات والتواضع ضرب من ضروب الفضيلة والسمو بحث عليه الله ورسوله . فيقول الله تعالى وهو أصدق القائلين في مجال العطاء «ان تبدوا الصدقات فنعما هي وان تخفوها وتؤتوها الفقراء فهو خير لكم ويكفر عنكم من سيئاتكم والله بما تعملون خبير» (١) . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم «سبعة يظلمهم الله في ظله يوم لا ظل الا ظله : ورجل ذكر الله خالياً ففاضت عيناه .. ورجل تصدق بصدقة فأخفاها حتى لا تعلم شماله بما تنفق يمينه » (٢) .

غير أن مراعاة المصلحة العامة يقتضى أحياناً الحفاظ على سرية بعض الأعمال وعدم الجهر بها أو الخوض في تفاصيلها والا ضاع الهدف منها

(١) الآية رقم ٢٧١ من سورة البقرة .

(٢) مصطفى محمد عمارة : نضرة النور شرح مختارات الأحاديث النبوية -

١٩٥٠ ص ٦٣ .

أو قلت قيمته ، نظراً لما لها من طبيعة خاصة . وليس معنى ذلك أن السلطة التنفيذية لا جناح عليها في صيانة سرية هذه الأعمال وعدم الكشف عنها فحسب ، بل يجب عليها ذلك والا كانت مسئولة عن فضح هذه السرية .

وهذه الأعمال التي يجب أن تظل سرّاً أما أن تقوم بها السلطة التنفيذية بنفسها كالأعمال الحربية وبعض أعمال المحافظة على النظام العام والآداب ، وأما أن تتعلق بالمواطنين دون أن يكون لهذه السلطة استخدام إمكاناتها في الاطلاع عليها دون وجه حق . وذلك كاتهامك حرمة الحياة الخاصة للأفراد أو كشف سرية التصويت الانتخابي .

وبتقصي حالات السرية التي يجب على السلطة التنفيذية صيانتها يتضح أنها متنوعة متعددة ، نوالى فيما يلي دراساتها الواحدة بعد الأخرى ، كل في مبحث مستقل على النحو التالى :

- المبحث الأول : سرية الأعمال الحربية .
- المبحث الثانى : سرية بعض أعمال الضبط .
- المبحث الثالث : سرية بعض معلومات الوظيفة .
- المبحث الرابع : سرية بعض الأعمال التحضيرية .
- المبحث الخامس : سرية التصويت الانتخابي .
- المبحث السادس : سرية الحياة الخاصة .

المبحث الأول

سرية الاعمال الحربية

تعتبر السرية عنصراً هاماً من عناصر نجاح العمليات الحربية والاستعدادات القتالية . إذ لا شك أن علم العدو بأنباء مثل هذه الأمور يمكن أن يؤدي إلى فشل محقق . لذلك تعمل البلاد المتحاربة والمتنافسة بصفة مستمرة على كشف الأسرار الحربية لبعضها مستخدمة في ذلك أحدث الأساليب التكنولوجية حتى أن الدول العظمى تلجأ الآن إلى استخدام الأقمار الصناعية التي تدور حول كوكب الأرض . وتعمل كل دولة في نفس الوقت على إخفاء أسرارها العسكرية بكافة وسائل التغطية والتخويه لكي تكون في مركز حربي أفضل . وتستطيع عند اللزوم ضرب عدوها في الصميم والتبل من مراكز قوته ، مع المحافظة على استعداداتها الحربية الخاصة .

وقد عدت المادة ٨٥ من قانون العقوبات أسرار الدفاع التي يحظر افشاؤها فقصت بأن «يعتبر سراً من أسرار الدفاع :

١ - المعلومات الحربية والسياسية والدبلوماسية والاقتصادية والصناعية التي يحكم طبيعتها لا يعلمها الا الأشخاص الذين لهم صفة في ذلك ويجب مراعاة لمصلحة الدفاع عن البلاد أن تبقى سراً على من عدا هؤلاء الأشخاص.

٢ - الأشياء والمكاتبات والمحركات والوثائق والرسوم والخرائط والتصميمات والصور وغيرها من الأشياء التي يجب لمصلحة الدفاع عن البلاد الا يعلم بها الا من يناط بهم حفظها أو استعمالها والتي يجب أن تبقى سراً على من عداهم خشية أن تؤدي إلى إفشاء المعلومات مما أشير اليه في الفقرة السابقة.

٣ - الأخبار والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلاتها ونحركاتها وعتادها وتكوينها وأفرادها وبصفة عامة كل ما له مساس بالشئون

العسكرية والاستراتيجية ولم يكن قد صلب إذن كتابي من القيادة العامة للقوات المسلحة بنشرة أو اذاعته .

٤ - الأخبار والمعلومات المتعلقة بالتدابير والاجراءات التي تُتخذ لكشف الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب أو تحقيقها أو محاكمة مرتكبها ومع ذلك فيجوز للمحكمة التي تتولى المحاكمة أن تأذن بإذاعة ما تراه من مجرياتها .

وعاقب القانون كل من أفشى سراً من أسرار الدفاع أو حصل عليه أو اذاعه أو حاول الحصول عليه (١) .

أما بالنسبة لأنباء القتال فإن إذاعة البيانات الحربية كاملة دقيقة في أثناء سير العمليات الحربية يمكن أن يلحق بالدولة المحاربة أضراراً بالغة . فن

(١) قضت المادة ٨٠ من قانون العقوبات بأن « يعاقب بالأعدام كل من سلم للدولة أجنبية أو لأحد من يعملون لمصلحتها أو أفشى إليها أو إليه بأية صورة وعلى أي وجه وبأية وسيلة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد أو توصل بأية طريقة إلى الحصول على سر من هذه الأسرار بقصد تسليمه أو افشائه لدول أجنبية أو لأحد من يعملون لمصلحتها وكذلك كل من أتلف لمصلحة دولة أجنبية شيئاً يعتبر سراً من أسرار الدفاع أو جعله غير صالح لأن ينتفع به » .

ونصت المادة ٨٠ (أ) على أن « يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد عن خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن ١٠٠ جنيه ولا يجاوز ٥٠٠ جنيه » :

١ - كل من حصل بأية وسيلة غير مشروعة على سر من أسرار الدفاع عن البلاد ولم يقصد تسليمه أو افشائه لدولة أجنبية أو لأحد من يعملون لمصلحتها .

٢ - كل من أذاع بأية طريقة سراً من أسرار الدفاع عن البلاد .

٣ - كل من نظم أو استعمل أية وسيلة من وسائل التراسل بقصد الحصول على سر من أسرار الدفاع عن البلاد أو تسليمه أو إذاعته .

وتكون العقوبة السجن إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب .

وأضافت المادة ٨٠ (ب) أنه « يعاقب بالسجن كل موظف عام أو شخص ذي صفة نيابية عامة أو مكلف بخدمة عامة أفشى سراً من أسرار الدفاع عن البلاد . وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤقتة إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب » .

نجاحية يمكن أن يستفيد العدو من الحقائق المعلنة في تقويم مدى النجاح أو الفشل في عملياته الحربية وعمليات عدوه ، ليقف على نقاط الضعف أو القوة لدى الخصمين . ومن ناحية أخرى فإن ذلك قد يؤدي في بعض الأحوال إلى خفض الروح المعنوية للمقاتلين في ميدان المعركة بل وللمواطنين في داخل البلاد .

غير أن إخفاء المعلومات الصحيحة المتصلة بالمسائل الحربية إذا كان يمكن أن يقبل ويستمر مدة طويلة بالنسبة للاستعدادات والأماكن والمعدات الحربية والخطط القتالية لكي لا يستفيد العدو من معرفتها ، فإن إخفاء المعلومات الحقيقية المتعلقة بالعمليات الحربية بصفة عامة يجب ألا يصل إلى حد تضليل الشعب خاصة بالنسبة للنتائج الواقعية للحرب . وهذا هو الذي حدث في مصر مع الأسف بعد العدوان الثلاثي لعام ١٩٥٦ عندما كنّم أمر احتلال إسرائيل لمنطقة شرم الشيخ . وهو الذي حدث أيضاً في اللحظات الأخيرة من حرب سنة ١٩٦٧ حين كان المستمع إلى الاذاعات المصرية يخيل إليه أن قواتنا على أبواب تل أبيب بينما كانت القوات الإسرائيلية تتباهى على مشارف قناة السويس . وهو الذي تم أيضاً بالنسبة لنتائج حرب اليمن التي لم تعلن رسمياً حتى اليوم .

البحث الثاني

سرية بعض أعمال الضبط

يستلزم نجاح بعض أعمال الضبط حدوثها سرّاً (١) . من ذلك أغلب مايقوم به مأمورو الضبط القضائي في البحث عن الجرائم ومركبتها وجمع

(١) تنص المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أنه «تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب ، وحماية الأرواح والأعراض والأموال . وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات» .

الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعاوى الجنائية (١) ومن ذلك بعض مايقوم به جهاز الضبط الادارى في محافظته على النظام العام عن طريق نظام وقائي يرمى إلى منع وقوع الأعمال المخلة بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة (٢). ومن ذلك أيضاً ما تقوم به شرطة الآداب من أعمال سرية تهدف إلى المحافظة على الأسس الاخلاقية الضرورية لكيان المجتمع وصيانتها من الانحلال أو الانحراف (٣) .

فطبيعة هذه الأنواع من الأنشطة - كما يتضح من الأمثلة - تتناف مع إمكان الاعلان عنها في وقتها، إذ لو أعلنت السلطات عنهاوى بصدد اتخاذها لصعب إن لم يستحل إدراك الهدف منها ، خاصة وأن الأشخاص الذين توجه ضدهم الاجراءات في مثل هذه الحالات غالباً ما يكونون من المشاغبين أو المنحرفين أو المجرمين الذين يسهل عليهم الافلات من هذه الاجراءات واحباط عمل المسؤولين فيها .

غير أن السلطة التنفيذية يجب أن تكون أمينة في قيامها بهذه المهمة الحساسة بطريقة سرية ، بحيث لا يحدث تحت ستار السرية و عدم تفويت المقصود من اجراءات الضبط أن تتجاوز أجهزة السلطة حدودها وتعتدى على الحريات العامة للمواطنين . وكما حدث هذا في مصر مع الأسف الشديد . فكثيراً ما قبض على الأبرياء بحجة خطورتهم على الأمن أو اتهامهم في جريمة وهمية لمجرد مخالفتهم لأحد الأحكام في الرأي، وكان سلامة الدولة في مفهوم بعض الناس تركز في التسبيح بحمد من بيده السلطة .

(١) راجع نصوص المواد من ٢١ إلى ٢٩ من قانون الاجراءات الجنائية ..

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الادارى . ١٩٧٣ ص ٦٣٠ وما بعدها ..

(٣) دكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون - ١٩٦٩ ص ٤٨ وما بعدها ..

البحث الثاني

سرية بعض معلومات الوظيفة

إذا كان نظام سر المهنة يوجد خارج إطار الوظيفة العامة ويكون انتهاكه جريمة جنائية كما في حالة افشاء الطبيب لأسرار مرضاه . أو بوح الحمى بأسرار موكله ، فإن هذا النظام يعرف كذلك في مجال الموظفين فيما يتعلق بسرية كثير من المعلومات التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته (١). ففضلا عن انطباق النصوص الجنائية المحرمة لافشاء أسرار المهنة على الموظفين ، ينص قانون الموظفين صراحة على وجوب احترام أسرار المهنة فيما يتعلق بالوقائع والمعلومات التي يحصل عليها الموظف من ممارسته لوظيفته أو بمناسبة (٢). بحيث يعاقب تأديبياً إذاً باح بها (٣) . كما توجد نصوص خاصة فيما يتعلق ببعض الوظائف كما هو الشأن بالنسبة للعسكريين ورجال المراسلات .

(١) نصت المادة ٣١٠ من قانون العقوبات المصري على أن « كل من كان من الأطباء أو الجراحين أو الصيادلة أو القوابل أو غيرهم مودعاً إليه بمقتضى صناعته أو وظيفته سر خصوصي إثنين عليه فأفشاء في غير الأحوال التي يلزمه القانون فيها بتبليغ ذلك يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة شهور أو بفرامة لا تتجاوز تحسباً منها مصرى » .

ولا تسرى أحكام هذه المادة إلا في الأحوال التي لم يرخص فيها قانوناً بإفشاء أمور معينة كالمقرر في المواد ٢٠٢ و ٢٠٣ و ٢٠٤ و ٢٠٥ من قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية. وأرقام المواد المشار إليها في هذا النص إنما تتعلق بقانون المرافعات القديم الصادر بأمر عال في ١٣ نوفمبر عام ١٨٨٣ وتقابل هذه المواد الآن المادتان رقم ٦٥ ، ٦٦ قانون اللوائح رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ .

(٢) راجع :

André Hathiôt, Cours de droit administratif, 1964 — 1956,
P. 240 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 15 février 1961, dame Métivier Rec., P. 124.

الطلب الأول

ازدواج التزام الموظف

ينخفض الموظف لنوع من الالتزام المزدوج بالنسبة للأسرار التي يحصل عليها أثناء ممارسته لأعمال وظيفته :

١ — أما الالتزام الأول فهو التزام سر المهنة المنصوص عليه في قانون العقوبات (١) والذي يفرض عقوبة جنائية على كل شخص — سواء أكان موظفاً كرجل الأمن أو مأمور الضرائب أو موثق الحالة المدنية أو عامل المراسلات ، أم كان غير موظف كالطبيب الحر أو المحامي أو المحاسب — يفشى أسرار الناس التي عهد بها إليه بحكم وظيفته أو مهنته ، إلا إذا أجاز له القانون ذلك لمصلحة يقدرها . والتزام الموظف بعدم افشاء أسرار المهنة في هذه الحالة ليس مقررراً لمصلحة الإدارة وإنما لحماية الأفراد . لذلك فإن التجريم الجنائي ينصب على الأسرار التي يؤدي كشفها إلى المساس بمصالح الأفراد وليس على الأسرار السياسية أو الإدارية المتصلة بالمصلحة العامة (٢) ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية *le secret professionnel*

٢ — أما الالتزام الثاني فهو الالتزام الذي تفرضه قوانين الموظفين — استقلاً عن النصوص الجنائية — بعدم افشاء المعلومات السرية التي يحصل

(١) راجع في فرنسا :

L'article 378 du code pénal français; auquel s'ajoutent pour les secrets de la défense nationale les articles 74 à 79 du code pénal modifiés par l'ordonnance du 4 juin 1960 et pour les secrets de fabriques l'article 418 du code pénal.

(٢) راجع :

Trib. Corr. Seine, 25 mars 1896, Dalloz 1896 — 2 — 391.

عليها الموظف بمناسبة وظيفته (١) ، سواء أقسم العين على ذلك أم لم يقسم . وهذا الالتزام مقرر لمصلحة الادارة بخلاف الالتزام السابق المقرر لمصلحة الأعداء . ويستطيع الوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته أن يعفى الموظف من هذا الالتزام إذا وجد المصلحة في ذلك . ويطلق على هذا الالتزام بالفرنسية ' la discrétion professionnelle ' فيحرم القانون على الموظفين إذاعة أسرار العمل أو نشر بيانات عن أعمالهم دون أن يكون مصرحاً لهم بذلك . وتقضى المادة ٥٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (٢) بأنه ويحظر على العامل :

— أن يفضي بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة .

(١) راجع في فرنسا :

C.E. 6 mars 1953, Dlle Fauchaux, Concl.

Chardeau, R.D.P. 1953, P. 1030.

(٢) وتقابل المادة ٤٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام كما تقابل نص المادة العاشرة من مرسوم ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ في فرنسا بشأن نظام الموظفين ونصها كالآتي :

„indépendamment des règles instituées dans le code pénal en matière de secret professionnel tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. tout détournement, toute communication contraire aux règlements de pièces ou documents de service à des tiers sont formellement interdits.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion ou relevé de l'interdiction édictée par l'alinéa précédent qu'avec l'autorisation du ministre dont il relève”.

— أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليقات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة » .

— أن يحتفظ لنفسه بأصل أى ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً .

— أن يخالف اجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته .

ويمكن القول بصفة عامة أنه يحظر على الموظف إفشاء أى معلومات حصل عليها من عمله إذا كان هذا الإفشاء يمكن أن يضر بحسن سير الادارة أو بالمصالح التي تعمل على تحقيقها بأى طريقة كانت . أما تبديد المستندات أو توصيلها إلى من ليس له حق فيها (١) ، فانه يكفى في حد ذاته لمساءلة الموظف لما فيه من اضرار مؤكدة بوثائق الادارة (٢) .

(١) راجع :

R. D.P. 1953, P. 1031.

حيث يقول الفقيه الفرنسى مارسيل فالين M. Waline في تعليقه على حكم فوشيه الصادر بتاريخ ٣ مارس عام ١٩٥٣ .

„Cette décision éclaire la portée de l'article 10 du statut général. elle permet de qualifier faute de nature à motiver légalement une mesure disciplinaire toute divulgation soit d'un fait appris oralement dans le service, soit d'un document écrit lorsque cette divulgation est susceptible de nuire à la bonne marche du service ou de léser de façon quelconque les intérêts généraux dont l'administration a la garde”.

(٢) نصت المادة ١٥١ من قانون العقوبات المصرى على أنه إذا سُرقت أوراق أو سندات أو سجلات أو دفاتر متعلقة بالحكومة أو أوراق مراقبة قضائية أو اختلست أو اتلفت وكانت مخفوظة في المخازن العمومية المدة لها أو مسلمة إلى شخص مأمور بحفظها يعاقب من كانت في عهده بسبب إهماله في حفظها بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث شهور أو بفرامة لاتزيد على ثلاثين جنيتها مصرىاً » .

الطلب الثاني

ماهية المعلومات السرية

إن المعلومات التي يحرم على الموظف البوح بها إما أن تكون سرية بطبيعتها أو عرفاً كالأمور العسكرية والمسائل المتصلة بالحياة الخاصة للأفراد ، واما أن تعتبر كذلك بالنص في القوانين أو القرارات أو التعليمات الادارية على اعتبارها سرية لا يجوز للغير الاطلاع عليها (١) . ويختلف مضمون الأسرار الوظيفية واطارها من إدارة إلى أخرى . وتتقضى دقة تطبيق قاعدة وجوب كتمان السر الوظيفي تحديد نوعية ومصادر المعلومات التي تنشر على المواطنين . فليس كل ما يحدث في داخل الادارة أياً كان يعد سرّاً من أسرار العمل لا يجوز للموظف البوح به . فكثير من المسائل العامة المتداولة في أحاديث الناس والمنشورة في وسائل الاعلام المختلفة تطرح للمناقشة في داخل الادارة . فلا يعتبر افشاء لسر من اسرار العمل مثلاً أن يبلغ موظف شئون العاملين بعض المستفسرين بأن إدارة القوى العاملة قد أرسلت لادارته كشفاً بأسماء المعينين الجدد بها .

واحترام سر المهنة لا يقتصر فقط على المعلومات غير المعدة للنشر ، وانما يشمل كذلك عدم جواز الاستعجال في اذاعة محتويات وثيقة معدة للنشر وذلك لأن افشاء المعلومات السابق لأوانه على هذا النحو من شأنه أن يضر بطريقة أو بأخرى بحسن سير العمل بالادارة أو بالمصالح التي تعمل

= وأضافت المادة ١٥٢ « وأما من سرق أو اختلس أو أتلف شيئاً مما ذكر في المادة السابقة فيعاقب بالحبس . فان كان الفاعل لذلك هو الحافظ لتلك الأشياء يعاقب بالسجن من ثلاث سنين إلى سبع » .

(١) الدكتور سليمان العماوي : القضاء الاداري - الكتاب الثالث قضاء التأديب - ١٩٧١ ص ١٧٧ وما بعدها .

الادارة على حمايتها (١). فتوقيت كشف النقاب عن سر من الأسرار المتعلقة بالأمن العام أو بالأمر الحربية مثلاً يمكن أن يكون له أهمية بالغة .

الطلب الثالث

كيفية معرفة الأسرار

يحظر على الموظف افشاء أى سر حصل عليه من عمله سواء حدث ذلك عن طريق السماع أم الرؤية أم النقل من وثيقة مكتوبة أم التصوير أم أى وسيلة حسية أخرى . ويستوى أن يكون الموظف مختصاً أو غير مختص بموضوع المعلومات السرية فلا يلزم أن يكون الموظف يعمل بالادارة أو المكتب الذى يقوم بدراسة أو اعداد أو الاحتفاظ بالوثيقة المتضمنة لهذا السر ، وإنما يكفي أن تكون هذه الوثيقة قد وقعت تحت يده أثناء قيامه بعمله أو بمناسبة بأى طريقة من الطرق (٢) .

(١) راجع :

M. Waline, Précis de droit administratif t. II, 1970, P. 52.

(٢) راجع بالنسبة لفرنسا :

C.E. L'arrêt du 15 février 1961, dame Métivier

ومن ناحية أخرى حكم مجلس الدولة الفرنسى بأن مجرد الاشراف و اجتماع فوقشت فيه بعض المسائل الى تعتبر انها كالأسرار الوظيفية لا يكفي لاعتبار الموظف ملتبساً مادام قد اقتصر على الحضور دون أن يقوم شخصياً بافشاء هذه الأسرار ، ومادام يتنى إلى إحدى الهيئات المنتخبة لادارة التجمع المستول عن النشاط الذى حدث فيه افشاء اسرار الادارة .

راجع في ذلك :

C.E. L'arrêt du 6 juillet 1960, Préfet de police c/dame Ximay.

الطلب الرابع

من تفتش اليهم الاسرار

تثور مشكلة سر المهنة بالنسبة لمسألة التعاون بين الادارات المختلفة في تبادل المعلومات المتعلقة بما تقوم به من أعمال . وبطبيعة الحال لا حرج على أى ادارة إذا هي أبلغت أخرى بما تطلبه من معلومات ليس لها صفة السرية . غير أن التأكد من أمر سرية أو عدم سرية المعلومات المطلوبة كثيراً ما يثير مخاوف المسئول خشية أن يبلغ بيانات سرية بحاسب على إفشائها . لذلك غالباً ما يمتنع الموظف - أخذاً بالأسهل والاحوط - عن إبلاغ المعلومات المطلوبة للادارات الأخرى استناداً إلى أن القانون يحظر إذاعة أسرار العمل إلا بأذن من الوزير المختص .

وقد أفتى مجلس الدولة المصرى بأن السرية لا تقتصر على المواطنين فحسب وإنما تمتد كذلك إلى جهات الادارة الأخرى . فلا يجوز لمصلحة الضرائب مثلاً إفشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى مالم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك (١) . ولما كان ماتطلبه ادارة المخابرات العامة في الظروف العادية من بيانات عن الممولين ... هو من قبيل الافشاء بسر من شخص او تمن عليه بحكم عمله ، وكان الغرض من حظر الافشاء ليس المحافظة على أسرار الناس التي يؤتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب ، وإنما حكمته المحافظة على المصلحة العامة ، إذ لو أبيع هؤلاء الموظفين هذا الافشاء ، لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم . لذلك فان مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة

(١) الدكتور سليمان الطماوى - المرجع السابق ص ١٨٧ .

تقتضى عدم اعطاء مندوبي إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها (١) .

وتكون المشكلة أكثر حساسية بالنسبة للمعلومات التي تطلبها سلطات شئون العاملين باحدى الإدارات فيما يتعلق بسلوك بعض موظفيها . وهذه المعلومات سرية ويمكن أن يترتب على إعطائها لهذه السلطات اتخاذ إجراءات خطيرة ضد هذا الموظف كالتقيض عليه مثلاً . لذلك فإن إعطاء مثل هذه المعلومات يجب ألا يتم إلا بأذن من النيابة أو القضاء على النحو الذي تحدده قواعد الإجراءات الجنائية (٢) .

ويستوى أن يفشى الموظف السر إلى أشخاص من خارج الإدارة التي يعمل بها أو إلى أشخاص يعملون معه في نفس الإدارة مادام عملهم لا يقتضى الاطلاع على هذا السر . والتزام سر المهنة يبقى قائماً بين الموظف ونظرائه في الإدارات الأخرى حتى وإن كان حصولهم على المعلومات الإدارية موضوع سر المهنة لازماً أو مفيداً في أدائهم لوظائفهم (٣) .

وبطبيعة الحال ليس على الموظف حرج في أن يبلغ أسرار عمله إلى رؤسائه أو خلفائه في العمل أو رفاقه فيه عند وجود المقتضى بل إن ذلك يعد واجباً عليه في كثير من الأحيان .

(١) فتوى مجلس الدولة رقم ٤٤٣ الصادرة في ١٠ مارس عام ١٩٥٧ س ١١ ص ٣٧٤ .

(٢) راجع :

A. Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 242.

(٣) راجع :

René Tunc, Le secret professionnel et les relations administratives, Revue administrative 1948, No. 3, P. 18.

الغالب الخامس

استثناءات قاعدة الكمون

استثناء من قاعدة وجوب كتمان أسرار الوظيفة يلزم القانون الإدارات في بعض الأحوال باظهار هذه الأسرار . من ذلك مايقضي به المواد من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٠ من تقنين الضرائب الفرنسي من الزام الإدارات بل وكذلك الهيئات القضائية بأن توصل بعض وثائق العمل التي في حوزتها إلى موظفي الضرائب . ولا يعفى من هذا الالتزام سوى الإدارات التي تتولى جمع بيانات فردية لهدف إحصائي . كما يلزم باظهار هذه الأسرار لرجال السلطة القضائية حتى لا يشكل التزام سر المهنة عقبة في سبيل تحقيق العدالة في المسائل الجنائية . ولا يستثنى من ذلك سوى المسائل المتعلقة بالدفاع الوطني أو بأمن الدولة (١) . وفضلا عن ذلك فان القانون يعفى الموظف من الالتزام بعدم افشاء سر المهنة (٢) فيما يتعلق ببعض المسائل . وذلك كما هو الشأن في الإبلاغ عن الأمراض المعدية (٣) والإبلاغ عن حالات الاجهاض (٤) .

وقد نصت المادة رقم ٦٥ من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ على أن الموظفين والمكلفين بخدمة عامة لا يشهدون

(١) راجع :

Cass. crim. Soc. Wys Muller 5 avr. 1962, Bull. N° 170, P. 349.

(٢) راجع :

Alain plantey, Traité pratique de la fonction publique, 1963, P. 298 et suiv.

(٣) راجع :

décret-loi du 4 oct. 1939.

(٤) راجع :

décret loi du 29 juillet 1939.

ولو بعد تركهم العمل عما يكون قد وصل إلى علمهم في أثناء قيامهم به من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني ولم تأذن السلطة المختصة في إذاعتها . ومع ذلك فلهذه السلطة أن تأذن لهم في الشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم» (١) .

وهذا الحكم يعتبر سارى المفعول أيضاً بالنسبة للمسائل الجنائية إذ نصت المادة ٢٨٧ من قانون الاجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ على أن «تسرى أمام المحاكم الجنائية القواعد المقررة في قانون المرافعات لمنع الشاهد عن أداء الشهادة أو لاعفائه من أدائها» .

وقضت المادة ٢٦ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأمورى الضبط القضائي» .

بل وأكثر من ذلك قضت الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية بأنه «يجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تحويل بعض الموظفين صفة مأمورى الضبط القضائي بالنسبة إلى الجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم» .

(١) أنظر الموسوعة الجنائية تأليف جندي عبد الملك بك - الجزء الأول ص ١٤٥ .

الطلب السادس

جزء - افشاء الاسرار

يتعرض الموظف الذى يفشى سر المهنة لثلاثة أنواع من الجزاءات :

— الجزاءات الجنائية فى الحالات التى يقرر القانون فيها ذلك كما هو الشأن فى المواد من ١٤٧ إلى ١٥٤ من قانون العقوبات ، فضلا عن المادة ٣١٠ سالفه الذكر .

— الجزاءات التأديبية لمخالفة واجبات الوظيفة ، وتندرج من الانذار أو اللوم إلى الفصل أو إنهاء الخدمة .

— الجزاءات المدنية المتمثلة فى التعويض إذا ترتب على افشاء الأسرار ضرر بمن تعلقت به هذه الأسرار . ويكون رجوع المضرور على الموظف نفسه إذا كان قد ارتكب خطأ شخصياً منفصلاً عن ممارسة أعمال وظيفته . أما إذا كان الخطأ شخصياً متصلاً بممارسة أعمال الوظيفة ، أو مرفقياً بعزى إلى سوء تنظيم المرفق ذاته ، فان الرجوع يكون على الادارة ذاتها على أن يكون لها فى الحالة الأولى الرجوع على الموظف بما التزمت به قبل المضرور . كما يرجع على الادارة أيضاً بالتعويض إذا ما أفشت أسراراً متعلقة بموظفها دون مقتضى من القانون (١).

(١) راجع :

Victor Silvera, La fonction publique et ses problèmes actuels, 1969
P. 139 et suiv.

وأنظر أيضاً :

Jean-Marie Aubry et Robert Ducos- Ader, Institutions administratives, Précis Dalloz, 2^eéd., P. 274.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي — تأكيداً لأهمية التزام سر المهنة — أن افشاء المعلومات السرية دون وجه حق يعيب القرار الإداري الصادر استناداً إليها (١) ، بل ويمكن أن يستتبع مسئولية الإدارة في تعويض الضرر عمله أصابه من ضرر من جراء افشاء هذه الأسرار (٢) .

الطلب السابع

كتمان السر وحرية الموظف

من شأن ضرورة كتمان أسرار العمل الوظيفي تقييد حرية الرأي بالنسبة للموظفين في حدود معينة . فليس للموظف مثلاً أن يستند إلى ماله من معلومات حصل عليها من خلال عمله لينتقد الإدارة بقسوة أو بسوء نية مما قد يكون له أثر على حسن سير العمل بها (٣) . غير أن للموظف الحق في أن يكشف عن الحقائق المتعلقة بعمله بصدق و إخلاص إذا دعي إلى الشهادة عنها أمام المحكمة حتى ولو لم تأذن له الإدارة بذلك في فرنسا (٤) ، وبعد الحصول على هذا الاذن في مصر (٥) .

(١) راجع :

C.E. Renouf, 27 janv. 1939. Dalloz 1939, P. 295.

(٢) راجع :

C.E. Epoux, Fleur Santucci, 25 oct. 1935, Red. P. 983. Dalloz 1936, P. 25.

(٣) راجع :

C. E. 8 juin 1962, Frischmann, D. 1962, note Dubouis .

(٤) راجع :

Roger PINTO, La liberté d'opinion et d'information, ed. Domat Hontchrestien, P. 244.

وما يخفف من وطأة الالتزام بكتمان أسرار العمل وجود الحقوق النقابية التي تؤكد الموظف حرية فحص ونقد تنظيم المرفق الذي يتبعه والنظام الذي يخضع له العاملون فيه على أن يتم ذلك في الإطار النقابي .

(٥) راجع المادة ٦٥ من قانون الأدبائات في المواد المدنية والتجارية ، وقد سبق ذكرها ..

ويفرق بعض الفقهاء بين ما إذا كان كتمان السر مقررراً للمصلحة العامة أم لمصلحة الأفراد . ففي الحالة الأولى لا يجوز اباحة السر وفي الثانية يؤدي رضا صاحب الشأن في أغلب الأحيان إلى رفع الالتزام (١).

البحث الرابع

سرية بعض الأعمال التحضيرية

قد يتطلب الوصول إلى قرارات معينة أو اتفاقات محددة بالقيام بأعمال تحضيرية طويلة ودقيقة . ويكون من الحكمة أحيانا احاطة هذه الأعمال بقدر مناسب من السرية حتى يمكن أن توثق أكلها ، وتجنباً للشكالات السابقة لأوانها والتي قد تؤدي إلى الفشل في إدراك القرار أو الاتفاق . وفي ذلك تطبيق لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم واستعينوا على انجاح الحوائج بالكتمان... (٢) غير أن نتائج الأعمال التحضيرية التي يتوصل إليها فيما بعد يجب أن تعلن بلاخفاء أو تزييف . ويمكن أن تضرب من أمثلة الأعمال التحضيرية ما يأتي :

١ - مداولات المجالس غير النيابية :

تكون مداولات المجالس غير النيابية كمجلس الوزراء سرية بالنسبة لغير الأعضاء فيها . فمداولات هذا المجلس مثلاً في الشؤون العامة للدولة والمشاكل المعروضة للبحث تظل سرية لا تعلن على الناس ، وليس من حق المواطنين الاطلاع عليها ، كما لا يجوز لغير أعضاء الحكومة ورئيس الدولة حضور اجتماعات المجلس . وتكون سرية المداولات أكثر أهمية في حالة الوزارات الائتلافية وذلك حرصاً

(١) راجع :

André Mathiot, cours de droit administratif, 1964 — 1965, P. 241.

(٢) مصطفى محمد عنارة : نظرة النور - شرح مختارات الأحاديث النبوية ١٩٥٠

على عدم انقسام عرى الائتلاف أو تقوية دواعي الخلاف القائم بين الأحزاب الممثلة في الوزارة. وكذلك تظل سرية سائر مداولات ونصائح بل وأوامر رئيس الدولة الى الحكومة في الأنظمة البرلمانية ، لعدم مسئولية الرئيس السياسية ولوجوب تغطية أعماله بتوقعات الوزراء (١) .

٢ - الأعمال التمهيدية للمعاهدات الدولية :

يجب أن تراعى سرية الأعمال التحضيرية الخاصة بإبرام بعض الاتفاقات الدولية ، كذلك المتعلقة بتسوية بعض المشاكل المعقدة القائمة بين الدول والتي من شأن إذاعة مضمونها بلبلة الأفكار أو وقوع اضطرابات شعبية سقيمة . أو مناورات حزبية عقيمة .

ويمكن أن نضرب مثلاً حاضراً لذلك بالمحادثات التي دارت في مصر ، في الشهور الأولى من عام ١٩٧٥ بين رئيس الجمهورية المصرية ووزير الخارجية الأمريكية بقصد الوصول إلى اتفاق حول الفصل الثاني بين القوات المصرية والاسرائيلية في سيناء . ففى خلال المباحثات ظلت السرية هي القاعدة العامة . إلى أن إنتهت بالفشل فإعلنت الأنباء على الناس . وحضر رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب في ٢٩ مارس من نفس العام محدثاً بتفاصيل ما حدث فقال :

«كنت عازماً أن آتى اليكم إذا وصلنا إلى اتفاق لأضع كل الحقائق أمامكم . وذلك لأننا لا نعمل في الظلام وليست هناك اتفاقات سرية . وإذا كانت النتائج مالا أستطيع القبول به فقد كنت أنوى أن أجيء اليكم عارضاً سير الأمور . طالباً اليكم بحمل المسئولية المشتركة » (١) .

(١) راجع :

Pierre Wigny, Droit constitutionnel, 1952, t. I, P. 575 et 6256 et 722.

(٢) راجع نص حديث الرئيس بمجلس الشعب في جريدة الأهرام بتاريخ ٣٠ مارس . عام ١٩٧٥ .

٣ - الأعمال التحضيرية المتعلقة بشئون العاملين :

يجب أن تصان سرية الأعمال التحضيرية المتصلة ببعض شئون الموظفين كذلك الخاصة بتوزيع المنح التشجيعية على الاكتفاء منهم . وذلك لكي لا يثار من المنازعات ما قد يعرقل العمل أو يتصح فيها بعد أنه لم يكن ثم داع لاثارته . ومن ذلك أيضاً الاحتفاظ بسرية التحقيقات التأديبية بالنسبة لغير الموظف المتهم حتى لا تسوء سمعته قبل التأكد من ثبوت التهمة المنسوبة اليه .

البحث الخامس

سرية التصويت الانتخابي

سرية التصويت هي قيام الناخب بالادلاء بصوته دون أن يشعر أحد بالموقف الذي اتخذ في التصويت . والتصويت السري على خلاف العلني فيه ضمان لحرية الناخب في الاختيار . إذ يخشى أن تمارس الحكومة وهي تنظم عملية الانتخاب من الناحية الادارية ضغطاً على الناخبين في اتجاه معين أو تنفيذ من تدخلها لزيادة الأصوات المعطاة للمرشحين من رجال السلطة . ولما كان حياد الحكومة غير مضمون وشجاعة الناخب غير أكيدة لم يكن هناك بد من سرية التصويت إذا أردنا الديمقراطية الحقيقية وحرية الانتخاب . فيجب أن يعطى الناخب صوته في سرية تامة في مكان آمن لا يرى فيه أحد غيره ما كتبه في بطاقته . تلك البطاقة التي يجب ألا تتميز بأى شكل عن غيرها من بطاقات التصويت لكي لا تعرف شخصية صاحبها عند فرز الأصوات .

ويجب أن يتم فرز الأصوات بزاهة وصدق وفي وجود شهود مختارهم المرشحون أنفسهم بجرية تامة . وحرصاً على عدم معرفة أصحاب بطاقات التصويت أثناء فرزها ، فقد أوجبت بعض القوانين خلط البطاقات الخاصة بمكتبين على الأقل من مكاتب الانتخاب قبل فرزها (١) .

(١) المادة ١٥٦ من قانون الانتخاب البلجيكي .

والواقع أنه أيا كانت ضمانات السرية التي يكفلها القانون في داخل لجان الانتخاب ، فإن السرية الحقيقية تستلزم أكثر من ذلك بل وقبل ذلك أن يسود البلاد جو عام من الطمأنينة يشعر معه الناخب فعلاً بأنه حر في اختياره أيا كان الاتجاه الذي يؤيده . أما إذا دخل الناخب ليدلي بصوته خائفاً وجلالاً فإنه لن يجرؤ على ابداء رأيه الحقيقي إذا كان معارضاً لمن في السلطة خشية أن يعلم به المسئولون بطريقة أو بأخرى فينكلون به أو يؤذونه في نفسه أو أهله أو ماله .

وقد نصت المادة ٨٧ من دستور سنة ١٩٧١ المصري على أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون «عن طريق الانتخاب المباشر السري العام» .. وبينت المادة ٢٩ من قانون الانتخاب رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الطريقة التي تكفل هذه السرية فقضت بأن يسلم كل جانب بطاقة مفتوحة ويتخفى جانباً من النواحي المخصصة لابداء الرأي في قاعة الانتخابات وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يعيدها مطوية إلى رئيس اللجنة الذي يضعها بالصندوق الخاص ببطاقات الانتخاب . كما قررت المادة ضماناً لسرية الانتخاب أن تعد البطاقات بحيث يقترن اسم كل مرشح فيها بلون أو رمز معين .

وقد انتهكت سرية الانتخابات في مصر في الماضي القريب انتهاكاً مشيناً ، حتى إن بعض الناخبين الذين وجدوا في أنفسهم الشجاعة الكافية للتعبير عن رأيهم بصراحة قد أؤذوا بسبب مواقفهم الانتخابية ليناء شديداً . وساد البلاد جو من الخوف والتجسس أدى إلى طمس معالم سرية الانتخاب . أما فرز الأصوات فكان يمثل عملية صورية تنهى في أغلب الأحيان بإعلان النتيجة التي تريدها الحكومة . بل أن نتائج الانتخابات قد أعلنت في بعض الدوائر قبل أن يتم فرز الأصوات المتعلقة بها ، وذلك بشهادة بعض رؤساء المكاتب الانتخابية أنفسهم .

للبحث السادس

سرية الحياة الخاصة

تتوافق السرية مع الحريات العامة في الحالات التي يكون للفرد فيها مصلحة مشروعة في عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بحياته الخاصة . وهذه الحالات تنحصر في عدم جواز تفتيش الفرد إلا بأذن من القضاء أو النيابة العامة ، وفي حرمة المسكن ، وسرية المراسلات .

المطلب الاول

حظر التفتيش الشخصي

تقتضى المحافظة على سرية الحياة الخاصة لكل مواطن عدم جواز تفتيشه إلا في حدود القانون . وقد قضت المادة ٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأن الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع . ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون» .

ومع وجود مثل هذا النص في الدساتير الجمهورية السابقة فقد كان التفتيش يتم حسب أهواء ذوى السلطة من المسؤولين ، دون تقيد بأذن أو شرط فوق أى وقت من أوقات الليل أو النهار ، لدرجة أن أحداً لم يكن يأمن حتى على ما يحمله بين طيات ملابسه .

المطلب الثانى

حرمة المسكن

تستلزم صيانة سرية الحياة الخاصة للأفراد كذلك عدم إمكان دخول مساكنهم أو تفتيشها إلا في إطار القانون . لذلك نصت المادة ٤٤ من

دستور سنة ١٩٧١ على أنه «المساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً لأحكام القانون» (١).

وقد جرم قانون العقوبات انتهاك الموظفين لحرمة المساكن ، فقصت المادة ١٢٨ من قانون العقوبات بأنه «إذا دخل أحد الموظفين أو المستخدمين العموميين أو أى شخص مكلف بخدمة عمومية اعتماداً على وظيفته منزل شخص من آحاد الناس بغير رضائه فيما عدا الأحوال المبينة في القانون أو بدون مراعاة القواعد المقررة فيه يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد على عشرين جنياً مصرياً» .

ومع ذلك ورغم وجود مايقابل هذا النص في الدساتير الجمهورية الحالية ورغم سريان النص الجنائي منذ عام ١٩٣٧ ، فقد انتهكت حرمة المسكن في الماضي القريب شر انتهاك. فافتحمت البيوت سرّاً أو جهرّاً ولو لمجرد ظن آثم ، وقتلت طوعاً أو كرها ولو على رقاب أهلها أو في غيبتهم. ولم يكن أحد يأمن على مافي مسكنه. وساد التجسس في كل مكان ووصل إلى حد دس أجهزة التسجيل في مضاجع الناس وأماكن خلوتهم .

وهكذا نعى الظالمون الله وقوله تعالى «يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ، ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فإن لم تجدوا فيها أحداً فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم . وإن قبل لكم أرجعوا فارجعوا هو أزكى لكم ، والله بما تعملون عليم» (٢) (٣) .

(١) وتنص المادة ٤٥ من قانون الاجرامات الجنائية على أنه «لا يجوز لرجال السلطة الدخول في أى محل مسكون إلا في الأحوال المبينة في القانون ، أو في حالة طلب المساعدة من الداخل أو في حالة الحريق أو الفرق أو ماشابه ذلك» . راجع المواد التالية لهذه المادة .

(٢) الآيات رقم ٢٧ ، ٢٨ من سورة النور .

(٣) راجع رسالة الدكتور عبد الحليم حسن العلي : الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام - ١٩٧٤ ص ٣٥٩ وما بعدها .

وخالفوا قوله جل شأنه « يا أيها الذين آمنوا اجتنبوا كثيراً من الظن إن بعض الظن أثم ، ولا تجسسوا ولا يغتب بعضكم بعضاً ، يحب أحدكم أن يأكل لحم أخيه ميتاً فكرهتموه ، واتقوا الله إن الله تواب رحيم » (١) .

الطلب الثالث

سرية المراسلات

تعتبر الرسائل أيما كان نوعها ترجمة مادية لأفكار شخصية أو آراء خاصة لا يجوز لغير مصدرها ومن توجه إليه الاطلاع عليها ، والا كان في ذلك انتهاك لحمة المراسلات . واحترام هذه الحرية يفترض ليس فقط تحريم الاطلاع على مضمون الرسالة وإنما كذلك منع إعدامها أو إخفائها أو اعلام الغير حتى بمجرد وجودها (٢) . وتنص الدساتير عادة على سرية المراسلات بقصد حمايتها من اطلاع السلطة التنفيذية عليها على وجه الخصوص . أما مسألة إفشاء العاملين في مرفق المراسلات لمضمونها للغير فهي محرمة بحكم القانون وفي انتهاكها خروج على أحد الواجبات الوظيفية الهامة وهو واجب الحفاظ على سر المهنة على ما سبق أن بيناه (٣) .

ويؤكد بعض الفقهاء أن انتهاك سرية المراسلات يعد اعتداء على حق الملكية . فمضمون الخطاب يكون جزءاً من الذمة المالية . وذلك بصرف النظر عما إذا كان المالك هو المرسل أو المرسل إليه . وفضلاً عن ذلك فإن هذا الانتهاك يتضمن

(١) الآية رقم ١٢ من سورة الحجرات .

(٢) راجع :

Pierre Wigny, Droit constitutionnel, 1952, t. I. P. 321

(٣) تنص المادة ١٥٤ من قانون العقوبات المصري بأن « كل من أخفى من موظفي الحكومة أو البوطة أو مأموريها أو فتح مكتوباً من المكاتب المسلمة لبوطة أو سهل ذلك يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد على عشرين جنياً مصرياً والعزل في الحالتين وكذلك كل من أخفى من موظفي الحكومة أو مصلحة التلغرافات أو مأموريها تلغرافاً من التلغرافات المسلمة إلى المصلحة المذكورة أو إفشاء أو سهل ذلك لغيره يعاقب بالعقوبتين المذكورتين »

اعتداء على حرية الفكر التي يحجبها الدستور (١). لأن الفرد لن يجزأ على التعبير عن فكره بحرية إذا خشي فتح مراسلاته والاطلاع عليها . هذا بالإضافة إلى أن صيانة سرية المراسلات تمثل مصلحة اجتماعية تتعلق بأمر تنظيم المرفق العام الذي يربى شئون المراسلات (٢) .

وقد أدى التقدم التكنولوجي الحديث واستخدام الآلات الالكترونية والأجهزة التي تعمل بالأشعة إلى إمكان الاطلاع على الرسائل بطريقة سريعة وسهلة دون ترك أثر في الرسالة ينبيء بسبق فرض الرقابة عليها (٣) .

ولاشك أن ذلك من شأنه أن يشجع المستولين من غير ذوى الضمائر الحية على انتهاك سرية المراسلات والاطلاع على أسرار الناس بكيفية يصعب إن لم يستحل على أصحاب الشأن كشفها . وهكذا يساعد العلم الحديث المجرمين على ارتكاب جرائمهم خفية والافلات من حكم القانون وغضب الناس ، ولكنهم ساء ما يعملون : يستخفون من الناس ولا يستخفون من الله وهو معهم (٤) .

ولحرمة المراسلات استثناءات ترد عليها (٥) :

١ - ففي المسائل الجنائية يجوز بعد استئذان النيابة العامة أو بأمر قاضى التحقيق الاطلاع على الرسائل الخاصة للكشف عن الجريمة ومرتكبها . ويصدق ذلك على وجه الخصوص على الخطابات الصادرة من المتهم أو الواردة إليه . كما يجوز بناء على أمر من القضاء أو النيابة العامة لموظفى التليفونات والتلغرافات لإدلاء بشهاداتهم فيما يتعلق بالرسائل التي وقفوا عليها بحكم وظائفهم .

(١) المادة ٤٧ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ .

(٢) راجع :

Georges Burdeau, Les libertés publiques, 1966, P. 168.

(٣) راجع كوليار - المرجع السابق ٣٠٨

(٤) الآية رقم ١٠٨ من سورة النساء .

(٥) راجع :

C.A. Colliard, Libertés publiques, Précis Dalloz, 1968, P. 305 et

suiv.

٢ - ويجوز للمديرى مستشفيات الأمراض العقلية الاطلاع على رسائل نزلاتهم من المرضى . وذلك لأن الطبيب المعالج فى مثل هذه الأمراض يجب أن يعرف كل ما يدور بفكر المريض وخواطره ، وحتى يستطيع أن يمنع المؤثرات السيئة التى يمكن أن تصل إلى المريض من خارج المستشفى . ولكن المدير ليس من حقه أن يمنع الرسائل الموجهة من المريض إلى السلطات الادارية أو القضائية فى خارج المستشفى .

٣ - ويجوز لادارة الجمارك أن تفتح الرسائل التى تشك فى احتوائها على عملة ورقية أو أشياء مفروضة عليها رسوم جمركية . وذلك لمجرد مكافحة التهريب والتحقق فى حالة الشك من خلو الرسالة من المنوعات ، وفى حضور صاحب الشأن . والاطلاع هنا لا ينصب على المضمون الكتابى للرسالة وانما على محتواها المادى .

٤ - ويجوز فرض الرقابة على المراسلات وتعطيل قاعدة السرية مؤقتاً فى أثناء الحروب وحالات الطوارئ وذلك نزولاً على مقتضيات الضرورة ، وتطبيقاً لتلك القاعدة المنطقية التى أكدتها الشريعة الاسلامية وهى أن «الضرورات تبيح المحظورات» والتى قال فيها الله تعالى «فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا اثم عليه» (١) .

وقد نصت المادة السادسة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على أن «يستبدل بنصوص المواد ٢ و ٣ و ٣ مكررو ٦ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ النصوص الآتية :

مادة ٢ -

مادة ٣ - لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن والنظام العام وله على وجه الخصوص :

(١) الآية رقم ١٧٢ من سورة البقرة .

(أ)

(ب) الأمر بمراقبة الرسائل أياً كان نوعها.....»

٥ - وأخيراً تجيز قوانين بعض الدول الاطلاع على الخطابات المرسلة أو المهيمة التي لم تصل إلى أصحابها لعدم كفاية عنوان المرسل إليه لتسليمها له أو عنوان الراسل لردّها إليه . وذلك بقصد معرفة العنوان الذي يمكن إرسالها عليه (١) .

وقد ضربت السلطات في مصر قبل صدور الدستور الحالي بسرية المراسلات كما سبق القول عرض الحائط . فقام المسؤولون سرّاً بفتح الخطابات البريدية وتصويرها عند اللزوم ، والتصنت على المكالمات التليفونية وتسجيل مايراد منها لاستخدامه كوسيلة للتهديد والارهاب والابتزاز . وقد استغل بالفعل مضمون هذه المراسلات أسوأ استغلال ضد أصحابها حتى وإن تعلق بالعرض أو الشرف أو حياة العائلات .

لذلك حرص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ وقانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ على تأكيد سرية المراسلات وفرض الجزاءات الرادعة على كل من يعتدى عليها .

فنصت المادة ٤٥ من دستور عام ١٩٧١ على أنه « لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون . وللمراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة وسريتها مكفولة ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة ووفقاً لأحكام القانون » .

غير أن إلغاء الرقابة على المراسلات لم يتقرر من حيث الواقع إلا بعد مرور ثلاث سنوات من بدء سريان الدستور الجديد. ففي ٢٣ سبتمبر

(١) راجع فيني المرجع السابق ص ٣٢١ .

عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ فنص في مادته الأولى على أن «تلقى الرقابة على المكالمات التليفونية والرسائل التليفغرافية السلكية والأسلكية والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧» (١). وفي يوم ١٤ نوفمبر عام ١٩٧٤ صدر أمر رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٤ فقتضى في مادته الأولى بأن «تلقى الرقابة على الرسائل البريدية والمطبوعات والصور والطرود التي ترد إلى مصر أو ترسل منها للخارج أو تمر بها أو تتداول داخل البلاد والسابق فرضها بمقتضى أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٦٧ ... مع مراعاة متطلبات الأمن» (٢).

وكان الاتجاه إلى إلغاء الرقابة على المراسلات ووسائل الاتصال قد اتضح منذ حركة التصحيح في ١٥ مايو عام ١٩٧١ . ورمزاً لذلك وبتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٧٢ أحرقت الشرطة التجسس التي سجلها المسئولون على بعضهم وعلى الأبرياء بقاء وزارة الداخلية تحت إشراف رئيس الجمهورية شخصياً بعد أن احضرت من المباحث العامة والخابرات العامة و رئاسة الجمهورية .

وعندما صدر قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ عاقب على التجسس على الناس أو تسجيل ما يدور في حياتهم الخاصة بأي سبيل من السبل ، أو استخدام ما يتحصل عليه من هذا التجسس . فنص في مادته الثانية على أن يضاف إلى قانون العقوبات مادتان جديدتان برقم ٣٠٩ مكرراً ورقم ٣٠٩ مكرراً (أ) ، ونصهما كالآتي :

«مادة ٣٠٩ مكرراً - يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة كل من اعتدى على حرمة الحياة الخاصة للمواطن وذلك بأن ارتكب أحد الأفعال

(١) راجع العدد رقم ٣٨ «تابع» من الجريدة الرسمية الصادر في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧٤ .

(٢) راجع العدد رقم ٤٦ «تابع» من الجريدة الرسمية الذي يحمل تاريخ ١٤ نوفمبر سنة

١٩٧٤ .

الآتية في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضا المجني عليه :

(أ) استرق السمع أو سجل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة
أيا كان نوعه محادثات جرت في مكان خاص أو عن طريق
التليفون .

(ب) التقط أو نقل بجهاز من الأجهزة أيا كان نوعه صورة شخص
في مكان خاص .

فاذا صدرت الأفعال المشار إليها في الفقرتين السابقتين أثناء اجتماع على
مسمع أو مرأى من الحاضرين في ذلك الاجتماع ، فإن رضاه هؤلاء يكون
مفترضاً .

ويعاقب بالحبس الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه
المادة اعتماداً على سلطة وظيفته .

ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم
في الجريمة ، كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عنها أو اعدامها .

مادة ٣٠٩ مكرراً (أ) - يعاقب بالحبس كل من أذاع أو سهل إذاعة
أو استعمل ولو في غير علانية تسجيلاً أو مستنداً متحصلاً عليه باحدى الطرق
المبينة بالمادة السابقة أو كان ذلك بغير رضاه صاحب الشأن .

ويعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات كل من هدد بافشاء أمر
من الأمور التي تم التحصل عليها باحدى الطرق المشار إليها لحمل شخص على
القيام بعمل أو الامتناع عنه .

ويعاقب بالسجن الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه
المادة اعتماداً على سلطة وظيفته .

ويعلم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم في الجريمة أو تحصل عنها . كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عن الجريمة أو اعدامها .

الباب الثاني

السرية في أركان القرار الإداري

تتنوع الأعمال التي تقوم بها الإدارة إلى أعمال مادية وأخرى قانونية . ويمكن التمييز في داخل هذه الأخيرة بين أعمال صادرة من جانب واحد هي القرارات الإدارية سواء كانت لا محبة كاللوائح التنظيمية أم فردية كقرارات تعيين الموظفين ، وأعمال اتفاقية تم بإشتراك إرادة أخرى مع إرادة السلطة الإدارية ، سواء تعلق الأمر بإرادة أحد أشخاص القانون الخاص أو إرادة سلطة إدارية أخرى وهنا نكون أمام العقد الإداري إذا توافرت له باقي الشروط (١) .

ويعتبر القرار الإداري أهم عمل تقوم به الإدارة ، بل أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها وتستمدّها من القانون العام . إذ بواسطته تستطيع الإدارة إرادتها المنفردة — على خلاف القاعدة العامة في القانون الخاص — إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات . ويرجع ذلك بلاشك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبّه على المصالح الفردية .

والقرار الإداري هو إفساح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية (٢).

(١) أنظر في ذلك : الدكتور محمد فؤاد مهنا — المرجع السابق ص ٦٧٤ وما بعدها ، الدكتور سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري — الجزء الثالث — ١٩٧٣ ص ٧٧ وما بعدها .

(٢) راجع المؤلف : أعمال وامتيازات السلطة الإدارية ١٩٧١ - ١٩٧٢ ص ١٧ .

ويقوم القرار الإداري على أركان أو عناصر خمسة هي المحل والسبب والغاية والشكل والمختص . وفي دراستنا لفكرة السرية في أركان القرار الإداري المختلفة نتأمل في كل ركن من هذه الأركان وننفذ إلى جوهره محاولين كشف ما يمكن أن ينطوي عليه من سرية .

ونعرض ذلك في خمسة فصول على النحو التالي :

- | | |
|--------------|------------------------|
| الفصل الأول | : السرية في المحل . |
| الفصل الثاني | : السرية في السبب . |
| الفصل الثالث | : السرية في الغاية . |
| الفصل الرابع | : السرية في الشكل . |
| الفصل الخامس | : السرية في الاختصاص . |

الفصل الأول

السرية في المحل

القرار الإداري السري

محل القرار الإداري هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة حسب طبيعة القرار اللامحجية أو الفردية . فلاحقة المرور مثلاً محلها تنظيم المرور على نحو معين . وقرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة ما محله وضع هذا الفرد في المركز القانوني الذي تحدده القوانين التي تحكم هذه الوظيفة .

ولمعالجة السرية في محل القرار الإداري نتناول بالدراسة المباحث الآتية :

المبحث الأول : العلانية كشرط لتنفيذ حق الأفراد .

المبحث الثاني : رأي الفقه في سرية المحل .

المبحث الثالث : السرية واجراءات التنظيم الداخلي .

المبحث الأول

العلانية كشرط لتنفيذ حق الأفراد

يأخذ القرار الإداري وجوده القانوني ويصبح نافذاً في حق الإدارة من تاريخ صدوره . ولكنه لا ينفذ في حق الأفراد أو يحتاج به عليهم إلا من تاريخ

علمهم به (١) علماً قانونياً مستفاداً من النشر أو الاعلان (٢) ، أو علماً يقينياً مؤكداً الأثبات . ومعنى ذلك أن سرية القرار أو عدم إعلام المخاطبين به لاتتال من وجوده القانونى الصحيح (٣) وانما تتصل بمسألة الاحتجاج به فى مواجهة الغير .

والقرارات الادارية تنفذ فى حق الادارة لأنها يفترض فيها العلم بما تصدر من قرارات (٤). وذلك بخلاف الأفراد الذين يقتضى المنطق عدم سريان القرار فى حقهم إلا بعد نشره أو إعلانه لكى يتسنى لهم العلم به . وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسى للأفراد أن يتمسكوا قبل الادارة بما ترتبه لهم القرارات الفردية من حقوق من تاريخ صلورها ولولم تعلن (٥). بئذ ذلك بخلاف القرارات اللاتجعية التى لا تولد حقوقاً لصالح الغير قبل نشرها (٦).

وقد حدث فى عهد عبد الناصر أن صدرت قرارات جمهورية فردية ، صحيحة متوافرة الأركان من الناحية القانونية ، موضوعها رد بعض الحقوق الممنوعة إلى أصحابها . ولكن هذه القرارات لم ترق لحاشية الرئيس أو لكبار رجال الحكومة لأسباب المكلفين بتفيذها ، لأسباب شخصية أو سياسية . فامتنعوا

(١) راجع مؤلف الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الادارة - ١٩٧٠ ص ١٠٤٢ ومايلها .

(٢) راجع :

Cass. crim. 23 nov. 1936, I, 160.

(٣) راجع :

C.E. 27 mars 1914, Laroche, S. 1914, 3, 97, note M. Hauriou.

(٤) راجع :

C.E. 16 avril 1948, Min, prod. ind., S. 1948, 3, 55.

(٥) راجع :

C.E. 19déc. 1952, Dlle. Mattei, S. 1953, 3, 38; 11 Mai 1954, Clavel, R.D.P. 1954, 801. note Waline.

(٦) راجع :

C.E. 16 avril 1943, Lanquetot, S. 1943, 3, 14; 26 nov. 1954, Delle Bakthozar, D. 1955, 524, note Morange.

عن تبليغها أو نشرها أو تنفيذها ، واحتفظوا بها سرّاً دون أن يعلم مصلوبها ولا من صدرت في شأنه بذلك. ولا شك أن مثل هذه القرارات تظل صحيحة قانوناً رغم خلوها عملاً ، ويمكن بالتالي تنفيذها عندما ينكشف أمرها . وهذا هو ما حدث بالفعل بالنسبة لبعض هذه القرارات بعد أن بقيت نائمة في الملفات واندراج المكاتب سنوات طويلة .

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بالوجود القانوني للقرار الإداري السري أو الخفي وأجاز للإدارة أن تطبقه ، لأن وجود هذا القرار وقوته القانونية تنشأ منذ صدوره ، وبمجرد هذا الصدور . وذلك بشرط ألا يحتاج بالقرار في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ نشر هذا القرار أو اعلانه (١). فليس النشر أو الاعلان هو الذي يضيف على القرار وجوده القانوني أو شرعيته وإنما يقتصر أثره على مجرد نقل هذا القرار إلى علم المخاطبين به كي يخضعوا لأحكامه ويلتزموا بها . وقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على ألا يبدأ العمل بالنص التشريعي أو اللائحي إلا بعد نشره (٢) .

وكان حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٣ يولية عام ١٩١٢ واضحاً في هذا المعنى . وتتلخص وقائع القضية في أن إضراباً وقع من عمال السكك الحديدية في شمال فرنسا ، ترتب عليه توقف سير القطارات في هذه المنطقة . ولم تجد الحكومة بداً من اصدار تكليف إلى هؤلاء العمال بالعودة إلى العمل ، وذلك تطبيقاً لأحكام القانون الصادر في ١٣ مارس

(١) راجع :

André De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, 4^e éd. t. I, P. 261.

وأنظر أيضاً :

C.E. 13 juillet 1913 Syndicat national des chemins de fer, S. 1914,3, 1, Concl. Heilbronner : C.E. 3 février 1956, dame Silvestre, Rec. P. 45.

(٢) راجع :

Francine Batailler Le Conseil d'Etat - juge consitutionnel, 1966, P. 628.

عام ١٨٧٥ ، والذي كان يشترط لنفاذ أحكامه صدور اللوائح التنفيذية المهيئة لشروط التكليف . وكانت هذه اللوائح قد صدرت فعلاً ولكنها لم تنشر . فلما أضرب العمال وأرادت الحكومة مواجهة الموقف وأصدرت قرارات التكليف نشرت هذه القرارات في الجريدة الرسمية ونشرت معها للمرة الأولى اللوائح التنفيذية التي اشترطها القانون سالف الذكر . فطعن نقابة عمال السكك الحديدية في قرارات التكليف استناداً إلى أنها كان يجب أن تصدر بعد نشر هذه اللوائح ، وليس معها في نفس الوقت . غير أن مجلس الدولة رفض هذا الدفع استناداً إلى أن اللوائح تعتبر مشروعة رغم عدم نشرها . وللإدارة الاعتماد عليها في إصدار قرارات فردية تنفذ في حق الأفراد بمجرد نشرها .

وقد أكدت أحكام مجلس الدولة المتتابعة أنه لا يجوز الطعن في قرار تعيين الموظف لمجرد أنه صدر استناداً إلى نص لم ينشر بعد (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي نفس المبدأ على القرارات الفردية التي تتخذ استناداً إلى قرارات فردية أخرى لم تنشر . فاعتبر هذه القرارات نافذة في حق من أبلغوا بها رغم عدم سبق إبلاغهم بالقرارات المتخذة أساساً لها (٢) .

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري بأن القرارات الإدارية « وتم وتنتج آثارها القانونية من يوم توقيع من يملك سلطة إصدارها وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها . وعندئذ يكون واجباً على الحكام والمرعوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولولم تنشر ، إذ النشر ليس لازماً لصحة

(١) راجع :

C.E. 27 juin 1913 Cornus, 764; 24 mai, 1935, de Noblet S. 1935, 3, 120, 27 janvier 1961, Daunizeau.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢١ يناير سنة ١٩٣٤ .

Dame Vve Lacoste مجموعة المجلس ص ٦٦ .

القرارات الادارية أو لنفاذها ، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ، ويفتح بها ميعاد طلب إلغائها ، ولأن الاصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على .. القرار .. من مصدره ، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي « (١) .

وقد أكدت المحكمة الادارية العليا نفس المعنى بقولها أن « ما يزعمه المدعي من عيب .. إنما يلحق عملية النشر ولا يمس كيان القرار ذاته ، ولا صحته كتصرف قانوني . ذلك أن القرار الاداري هو افضاح أما عملية النشر في ذاتها ، فهي إجراء لاحق لا يعدو أن يكون تسجيلًا لما تم ، فلا يرتد أثرها إلى ذات القرار ولا يمس صحته « (٢) .

وقضت نفس المحكمة في حكم آخر بأن قرار لجنة شئون العاملين باعتماد درجة كفاية الموظف يجب أن يسبق قرارها بحرمانه من العلاوة ، ولكن ليس « لزماً أن يقع فاصل زمني معين كيوم أو أكثر أو أقل بين القرارين بل يكفي أن يسبق الأول الثاني ، ولو كان في ذات الجلسة التي انعقدت فيها لجنة شئون الموظفين » « (٣) .

وتؤدى سرية القرار الفردى الناشئة عن عدم اعلانه إلى صاحب الشأن إلى وقف سريان ميعاد الطعن فيه . ونذكر على سبيل المثال أحد الاحكام الحديثة لمحكمة القضاء الاداري : حكم على أحد الموظفين بالحبس لمدة ثلاث سنوات بتهمة انتهائه إلى جماعة الاخوان المسلمين . ولما علم من زوجته بقرار فصله المستند إلى صدور الحكم الجنائي ضده تظلم إلى الجهة الادارية ثم قام برفع دعوى للمطالبة بالغاء قرار

(١) القضية رقم ٤٤٣ لسنة ٥ القضائية - جلسة ١١ ديسمبر عام ١٩٥٢ .

(٢) القضية رقم ٣ والقضية رقم ٤ لسنة ١ القضائية - جلسة ٢٦ ابريل سنة ١٩٦٠ .

(٣) القضية رقم ١٣٧ لسنة ٥ القضائية - جلسة ١٣ فبراير عام ١٩٦٠ .

الفصل فقضت محكمة القضاء الادارى بأنه ومن حيث أنه عن طلب المدعى الأول بالغاء القرار الصادر بفصله من الخدمة ، فان الثابت من الأوراق أن المدعى قد اعتقل بتاريخ ١٩٦٥/٨/٢٢ . وبتاريخ ١٩٦٨/٣/١٩ صدر قرار بفصله من الخدمة لاعتباراً من تاريخ صدور الحكم الجنائي ... ولم يثبت من الأوراق أن الجهة الادارية قد قامت باخطار المدعى بالقرار المطعون فيه وقد قضى مدة العقوبة المقررة بها والتي تنتهى في ١٩٦٥/٨/٢٢ . إلا أنه لا يزال في المعتقل حتى الآن ومن ثم فلا يسرى في حقه ميعاد رفع الدعوى لأن الاعتقال يعتبر قوة قاهرة توقف سريان الميعاد المذكور (١).

البحث الثاني

والى الله فى سرية المحل

هاجم بعض الفقهاء التفرقة التى تبناها القضاء الادارى ، بصدد القرار الادارى غير المعلن أو المنشور ، بين صحة هذا القرار وقوته التنفيذية ، وبين عدم الاحتجاج به فى مواجهة الأفراد . وذلك بمقولة أن هذه التفرقة تتطوى على نوع من الرجعية بالنظر إلى أن تطبيق اللوائح على الأفراد بمقتضى قرارات فردية ، كان يجب أن يسبقه علمهم بهذه اللوائح . كما أن هذه التفرقة نظرية تقوم على المنطق المجرد ولا تتفق مع مقتضيات الحياة العملية . فالضمير الحديث يقتضى أن تتصرف الادارة فى وضع النهار ليكون الناس على علم بكل ما يحدث . وإذا كان الأفراد يرتضون الالتزام بما تتخذه الادارة من قرارات ، فلا أقل من أن تصل هذه القرارات إلى علمهم قبل تنفيذها بمدة مناسبة . وإذا كانت اذاعة القرار لا يمكن أن تصاحب صدوره لكى يعلم به الناس فوراً ، فان القانون يجب

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٥٤٣ لسنة ٢٢ القضائية الصادر فى

٢٤ مارس عام ١٩٧١ .

أن يجد الوسيلة لتعليق مشروعية هذا القرار على اتخاذ شكليات معينة.
لنشره بحيث يؤدي اغضالها إلى ابطال القرار الإداري (١) .

وطالب هؤلاء الفقهاء القضاء بالرجوع عن موقفه نظراً لما ينطوي عليه من أخطار ، وذلك بالتلطيف من حدة الفصل بين مشروعية القرار وحجته في مواجهة الأفراد بحيث يكون إعلان الأفراد بالقرار في بعض الحالات شرطاً لمشروعية هذا القرار وليس لمجرد الاحتجاج به إزاءهم (٢) . وقالوا بياناً لميوب موقف القضاء إن المالك يمكن أن يفاجأ بقرار نزع ملكيته دون أن يعلم عن هذا الأمر شيئاً من قبل رغم الاجراءات الطويلة واجبة الاتباع لنزع الملكية (٣) . بل وذهب البعض إلى حد اعتبار الاعلان أو النشر عنصراً من عناصر مشروعية القرار الإداري ، بحيث إذا لم تعلن الإدارة القرار الذي اتخذته بالطريقة التي حددها القانون، فإن هذا القرار يعتبر عملاً داخلياً ، ليس فقط لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير ، وإنما كذلك لا تستطيع الإدارة تطبيقه حتى ولو لم يمس حقوق الأفراد .

وقد أخذ مجلس الدولة اليوناني بهذا الاتجاه في بعض أحكامه فاعتبر القرار الذي لم ينشر معيماً في شكله ، وأكد أن النشر شرط جوهري يؤدي تخلفه إلى انعدام القرار الإداري (٤) .

(١) راجع : تعليق العميد موريس هوريو M. Hauriou على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية Laroche مجموعة سيري Sirey ١٩١٤ القسم الثالث ص ٩٧ .
(٢) راجع :

O. Dupeyroux, La règle de la non-retroactivité des actes administratifs, th. Toulouse, P. 108.

(٣) راجع :

Liex Veaux, Revue administrative, 1951, P. 48.

(٤) راجع مطول الفقيه اليوناني ميشيل ستاسينو بولس في الأعمال الإدارية - ١٩٥٤ ص ٢٢٥ . أشار إليه الدكتور العلامي في كتاب النظرية العامة للقرارات الإدارية طبعة ٦٦ ص ٦٠٩ .

ويترب على هذا الرأى عدة نتائج ليست دائماً في صالح الأفراد (١)
ومن ذلك :

١ — أن القرار الذى لم ينشر أو يعلن بضمير مجرد مشروع قرار يجوز للإدارة أن تعدل عنه . وهذه النتيجة لا تضر الأفراد في شيء إلا إذا كان القرار يترتب حقوقاً في صالحهم فيؤدى العدول عنه إلى حرمانهم منها .

٢ — لا يجوز الطعن في القرار الذى لم ينشر أو يعلن ولو علم به صاحب الشأن علماً يقينياً لأن وجوده القانونى لم يكتمل بعد . غير أنه لا ضرر على الأفراد في ذلك إذا تركنا عنصر الاستعجال جانباً . إذ أن هذا القرار لا يمكن الاحتجاج به عليهم ما ظل قانوناً في مرحلة السرية .

٣ — القرار الذى لم ينشر أو يعلن يخضع للقوانين الجديدة التى تطبق وقت النشر أو الاعلان ، وقد يقبر في المهد كمشروع قرار إذا اعتبرته هذه القوانين غير مشروع رغم مشروعيته في ظل القوانين السارية وقت صدوره . وهذا قد يفوت على الأفراد حقوقهم نتيجة التأخير في النشر أو الاعلان .

٤ — أن القرار الذى لم ينشر أو يعلن خلال الفترة الزمنية المسموح فيها لمصدره بمزاولة اختصاصاته لا يمكن أن يصدر منه بعد انتهائها .

وهذا الرأى غير صحيح من الناحية القانونية ، إذ ليس في التشريع ولا في العرف ولا في القضاء من القواعد ما يسمح بالقول بأن عدم النشر أو الإعلان يمكن أن يؤدى إلى بطلان القرار الإدارى (٢) .

(١) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة لقرارات الادارية - ١٩٦٦ ص ٦١٠ .

(٢) يرتب القانون البطلان كجزاء لعدم النشر في بعض الحالات . من ذلك ماقتضت به المادة ١٠٢ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ من بطلان شركة المساهمة إذا لم يتم شهرها . خلال

والمنطق يقضى بأن الحكم يوجد قبل أن يبلغ إلى المكلفين به . وهذا هو التسلسل الطبيعي للأمر من الناحية الزمنية . لذلك فليس من المقبول عقلاً أن يكون الإبلاغ شرطاً لوجود الحكم المبلغ ، وإنما هو شرط لسريانه في حقهم أو الاحتجاج به عليها ومواخبتهم به . إذ لا تكليف إلا بمعلوم . وهذا المنطق لا ينطبق على الأحكام الوضعية فحسب وإنما يصح كذلك بالنسبة للأحكام السماوية . فيقول الله سبحانه وتعالى في محكم كتابه « وأنزلنا إليك الذكر لتبين للناس ما نزل إليهم » (١) . فالقرآن نزل ووجد قبل أن يبين للناس ومن أجل أن يبين لهم . ويقول جل شأنه على لسان رسوله الكريم « وأوحى إلى هذا القرآن لأنذركم به » (٢) . أى أن القرآن قد أوحى إلى النبي عليه السلام قبل أن ينذر الناس به .

والواقع أن الذى دفع إلى محاولة جعل نشر القرار الإدارى أو اعلانه ركناً من أركانه يكتمل به وجوده القانونى ، إنما هو الرغبة في عدم مفاجأة الأفراد بتطبيق القرارات الإدارية عليهم وسريانها في حقهم دون أن يكونوا قد علموا بها واستعدوا لمواجهة أحكامها . وهذه الرغبة الطيبة يمكن تحقيقها بالنسبة للقرارات اللاحقية بوسيلة أخرى دون مساس بمشروعية

خلال مدة معينة . غير أن القانون قد لطف من شأن البطلان في هذه الحالة ، فلم يحز المحاكم أن تقضى به من تلقاء نفسها رغم تعلقه بالنظام العام ، ومنع الحكم بالبطلان إذا زال سببه قبل المطالبة به حماية لكيان الشركة . فضلاً عن أن هذا البطلان لا يمتنع به على الغير حسن النية ، كما أن أثره لا يعود على الماضي فنياً بين الشركاء وفقاً لنظرية الشركة الفعلية ، راجع في ذلك : دكتور مصطفى كمال طه : الوجيز في القانون التجارى طبعة ١٩٧١ الجزء الأول ص ٢٩٨ . وما بعدها ، الدكتور على محمد البارودى : القانون التجارى طبعة ١٩٧٥ ص ٢٦٩ وما بعدها ، الدكتور على حسن يونس : الشركات التجارية طبعة ١٩٧٤ ص ٥٦ وما بعدها .

(١) الآية رقم ١٤ من سورة النمل .

(٢) الآية رقم ١٩ من سورة الأنعام .

القرار، وذلك باشتراط مرور مدة مناسبة ولكن أسبوعاً على نشر القرار
اللائحة من أجل نفاذ القرار الفردي الذي يصدر تطبيقاً له . ولاغربة في
ذلك إذ أن القانون لا يعمل به كقاعدة عامة (١) إلا بعد مضي فترة زمنية
معينة من تاريخ نشره . واللوائح ليست الا قوانين من الناحية الموضوعية يطلق
عليها التشريعات الفرعية . وإذا كان نشرها لازماً لحملها إلى علم المكلفين
بها حتى يوافقوا مسلكهم عليها (٢) ، فإن إعطاء القسحة الزمنية اللاحقة
يوكد هذا المعنى ويسمح للمكلفين بالاستعداد لتطبيق اللائحة عليهم .

أما بالنسبة للقرارات الفردية فتتخذ من وقت إعلانها . ويعتبر القرار
نافذاً في حق من صدر في شأنه ولو كان هذا القرار قد اتخذ تنفيذاً لقرار
فردي آخر لم يعلن . وذلك لأن القرارات الفردية لا تضع قواعد عامة يطلب
من الأفراد أن ينظموا سلوكهم على أساسها . وإنما هي أوامر تصدرها
الادارة لاقامة أو تغيير أو إنهاء مركز قانوني معين . فلو صدر قرار بضم بلدة معينة
إلى إحدى المحافظات ولم ينشر هذا القرار أو يعلن وبناء عليه أصدر المحافظ
قراراً يتعلق بهذا البلد ، فإن هذا القرار يحتاج به على من صدر في حقه رغم
استناده على قرار خفي .

ونرى أنه لا ضرر في ذلك إذا كان لسرية هذا القرار داع مقبول .
إذ القاعدة في الأعمال العامة هي العلانية ، أما السرية فهي استثناء يجب أن
يكون له ما يبرره . ويمكن أن تسأل الادارة المختصة عن عدم اعلان القرار
محل البحث بل ونحاسب إذا لم يكن للسرية في هذه الحالة مبرر تقوم عليه .

(١) تنص المادة ١٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن «نشر القوانين
في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها . ويصل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ
نشرها إلا إذا حددت لذلك مهلاً آخر » .

(٢) الدكتور حسن كيرة : للدخل إلى القانون - ١٩٦٩ - ص ٢٢٩ .

البحث الثالث

السرية واجراءات التنظيم الداخلي

اجراءات التنظيم الداخلي هي اجراءات يتخذها الرئيس الادارى لتنظيم سير العمل في اطار ادارته وبين مرعوسيه دون أن يكون لها أثر على المواطنين في خارج الادارة . وهذه الاجراءات لا تنشر خارج نطاق الادارة التي أعدت من أجلها وانما تنشر في النشرات المصلحية وغيرها من وسائل إعلام الموظفين في المرفق . بل وأحياناً تكون سرية فلا ترسل إلا إلى الموظفين المكلفين بتطبيقها شخصياً . وليس من اللازم أن تنشر هذه الاجراءات في الجريدة الرسمية حيث تنشر القوانين واللوائح ، اللهم إلا إذا صدرت من رئيس الدولة باعتباره الرئيس الادارى الأعلى في البلاد . ففى هذه الحالة يجب نشرها في الجريدة الرسمية رغم تعلقها بتشغيل الادارة وتنظيم العمل فيها . وذلك ليس فقط لأن القرار في هذه الحالة يعد تعبيراً عن السلطة القومية على مستوى الدولة (١) ، وانما كذلك لأن مثل هذا القرار غالباً مايؤثر تأثيراً كبيراً في الأوضاع القانونية في داخل الادارة بل وقد يؤثر على مراوتر الأفراد في خارجها، حيث أن رئيس الدولة لا يتدخل عادة في التنظيم الداخلي للادارة رغم وجود رؤسائها على اختلاف درجاتهم إلا إذا تعلق التنظيم بأمور جسام .

ولا تعتبر إجراءات التنظيم الداخلي نوعاً قائماً بذاته من التصرفات القانونية (٢) . وقد اختلف الفقهاء في فرنسا حول تحديد طبيعة هذه الاجراءات وما إذا كانت تعد من القرارات الادارية ، وإن كانوا قد

(١) راجع :

Carré de Mablery, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, P. 665 et suiv.

(٢) راجع :

J. Rivero, les mesures d'ordre intérieur administratives, 1934, P. 291.

اتفقوا في النهاية على أن الاجراءات الداخلية التي لا تنتج أثراً بالنسبة للأفراد لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء (١).

غير أن جواز سرية اجراءات التنظيم الداخلي بالنسبة لغير الموظفين يقتضي ألا تتضمن هذه الاجراءات ما من شأنه المساس بالمراكز القانونية للأفراد. فإذا تضمنت شيئاً من ذلك جاز الطعن فيها بالإلغاء (٢) ووجب نشرها أو إعلانها على أصحاب الشأن من الأفراد كشرط لامكان الاحتجاج بها عليهم . وذلك كما في حالة صدور تعليمات للموظفين المختصين بعدم قيد شخص معين في سجلات التقابة ، أو صدور تعليمات إلى المخضرين بعدم تنفيذ أحكام الطرد ضد المستأجرين . وفي هذه الحالة تنطوي اجراءات التنظيم الداخلي على قرارات إدارية ملزمة للأفراد سواء كانت فردية كما في المثال الأول أو لاسمجة كما في المثال الثاني (٣) .

وإجراءات التنظيم الداخلي إما أن تكون فردية واما أن تكون تنظيمية (٤) :

أما الاجراءات الفردية فمن أمثلتها نقل الموظف مكانياً أو من عمل إلى آخر أو منح الاجازات ، ونحن نؤيد الرأي القائل بأن هذه الاجراءات تعتبر قرارات إدارية لأنها تحدث أثراً قانونياً معيناً بالنسبة للموظف مهما قلت أهمية هذا الأثر . حيث لا يشترط في القرار الإداري أن ينصرف أثره إلى الأفراد في خاج الإدارة ، وإن كان الطعن في مثل هذه القرارات كثيراً ما لا يقبل لانعدام المصلحة ، وغالباً ما يرفض موضوعاً إذا قبل شكلاً ، وذلك

(١) راجع في تفاصيل الآراء التي قيلت في اجراءات التنظيم الداخلي بحث الدكتور محمد فؤاد مهنا بمجلة كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية - ١٩٥٨ - السنة السابعة - العددان الثالث والرابع .

(٢) الدكتور سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الادارية - ١٩٦٦ ص ٤٤٢ .

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية - ١٩٧٣ ص ٦٩٤ .

(٤) أنظر مؤلف الدكتور محمد فؤاد مهنا سالف الذكر ص ٧٠٤ وما بعدها .

لأن القرارات في هذه الحالة تصدر لصالح العمل وتتمتع الإدارة في إصدارها بقدر كبير من السلطة التقديرية . ونادراً ما يشوبها عيب من العيوب التي تبرر إلغائها وإن كان ذلك لا يمنع من إمكان إلغائها إذا انطوت على وجه من من أوجه الإلغاء .

أما الاجراءات التنظيمية فن أمثلها التعليقات المتعلقة بكيفية أداء العمل في الإدارة . وقد تتضمن هذه الاجراءات قواعد ملزمة للموظفين تنشئ أو تعدل أو تلغى أو ضاعاً قانونية معينة . وفي هذه الحالة يتعاق الأمر بقرار إداري يجوز الطعن فيه وإن صدر في صورة منشورات أو تعليقات داخلية . بل أن هذه الاجراءات التنظيمية قد تمس مراكز الأفراد كما هو الشأن في الأمثلة التي سبق أن ذكرناها .

وقد لا تتطوى الاجراءات التنظيمية على قرارات إدارية ملزمة كما هو الشأن في الاجراءات التي يكون الغرض منها مجرد ارشاد العاملين وتقديم النصح والمشورة اليهم ، وكذلك إذا كان القصد منها هو مجرد تفسير القوانين التي يطبقها المرعوسون دون انشاء أوضاع قانونية جديدة .

وقد قضى مجلس الدولة المصري بأن «التعليقات الصادرة من وزارة الصحة في سنة ١٩٤٨ لا تقوم مقام القرار الوزاري ولا تسرى لذلك على الأفراد ، فلا يتعدى أثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوصفها تعليقات داخلية صرفة أصدرتها وزارة الصحة بقصد تنظيم الأعمال المنوط بهم القيام بها» (١) .

(١) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١٦ يوفية سنة ١٩٤٩ . مجموعة أحكام المجلس أحكام المجلس - السنة الثالثة ص ١٠١٧ .

الفصل الثاني

السرية في السبب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع إلى إصداره

وكل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره . هذا السبب ينبغي ألا يكون فقط موجوداً من حيث الواقع (١) وإنما كذلك صحيحاً من حيث التكييف بأن يدخل ضمن طائفة الأسباب التي تسوغ قانوناً اتخاذ القرار (٢) ، (٣) ، رغم مافيه من مساس بالأوضاع القانونية القائمة أو بمختوق الأفراد المكتسبة . فارتكاب الموظف خطأ تأديبي هو السبب الذي يمكن أن يبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه (٤) . وإخلال المواطن بالنظام العام يصلح سبباً يبرر اتخاذ قرار بالقضاء القبض عليه .

وإذا كان القرار الإداري يجب أن يستند إلى سبب مشروع ، فإن المعلومات المتصلة بهذا السبب يجب ألا تكون أسراراً أدركت بطريق غير

(١) راجع :

C.E. 27 oct. 1961, Bréart de Boisanger

(٢) راجع :

C.E. 13 juillet 1962, Touzert

(٣) راجع :

Marcel Waline, Précis de droit administratif 1969, P. 344.

(٤) راجع :

Jean Rivero, Droit administratif Précis Dalloz, 1970, P. 236 et
et suiv.

مشروع . فقد النى مجلس الدولة الفرنسى القرار الادارى الصادر استناداً إلى معلومات أفشيت بدون وجه حق (١) .

ومن ناحية أخرى فان الإدارة إذا احتفظت بسرية السبب الحقيقى لقرارها ، فان القانون لا يعفيها من وجوب الاستناد فى كل قرار تصدره إلى سبب جدى مشروع يمكن أن يبرر قانوناً القرار المتخذ على أساسه . وذلك على التفصيل الذى نوردته فى المباحث التالية :

المبحث الأول : امكان سرية السبب .

المبحث الثانى : التزام الإدارة بكشف السبب .

المبحث الثالث : السرية واحلال السبب .

المبحث الاول

امكان سرية السبب

يلزم القانون الادارة أحياناً بذكر سبب قرارها والا صدر معيماً فى شكله . وأحياناً أخرى يترك لها تقدير ذكر السبب أو اغفاله حسب ما يترأى لها . ويراقب القضاء الادارى سبب القرار سواء ذكرته الادارة أو احتفظت به سراً .

وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنه يجب التنبيه إلى الفرق بين وجوب تسييب القرار الادارى ، كاجراء شكلى قد يتطلبه القانون ، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً . فثمن كانت الادارة غير ملزمة بتسييب قرارها الا إذا أوجب القانون عليها ذلك ، وعندئذ يتعين عليها تسييب القرار والا كان معيماً بعيب شكلى ، أما إذا لم يوجب

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٩٢٩ فى قضية Renouf بمجموعة دالوز سنة ١٩٢٩ ص ٢٩٥ .

القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كاجراء شكلي لصحته ، بل يجعل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس ، لئن كان ذلك كذلك ، الا أن القرار الادارى سواء كان لازماً تسييه كاجراء شكلي أو لم يكن هذا التسييب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً ، أى فى الواقع والقانون » (١).

وكثيراً ما تتمثل سرية سبب القرار الادارى فى ذكر الادارة لسبب صورى للتستر به على السبب الحقيقى ويفرض القاضى الادارى رقابته على السبب الحقيقى للقرار الادارى بصرف النظر عن السبب الصورى أو الظاهرى الذى تدرعت به الادارة . ولا يعتبر ذلك احلالاً لسبب محل آخر . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا «تسلط رقابتها على السبب الحقيقى للقرار دون السبب الظاهرى ، ولا يعد ذلك منها من قبيل احلال سبب مكان آخر ، لأن السبب فى الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل وهو عدم الصلاحية لتولى وظائف السلك الدبلوماسى . أما السبب الآخر وهو كون المطعون ضده زائداً عن حاجة الوزارة فلا يعدو أن يكون سبباً ظاهرياً أو صورياً للقرار الادارى قصدت الوزارة بابراره رعاية مصلحة الموظف المتبول » (٢)، (٣) .

وتفضل الادارة فى بعض الأحوال عدم ذكر سبب قرارها . ويرجع

(١) القضية رقم ٥٨ لسنة ٣ القضائية - جلسة ١٢ يوليو ١٩٥٨ .

وراجع كذلك القضية رقم ٤٧٢ لسنة ١٤ القضائية - جلسة ١٨ ديسمبر ١٩٧١ .

(٢) القضية رقم ٣٧٤ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ١٦ يناير ١٩٦٨ .

(٣) ترى الدكتور سعاد الشرفاوى أن هذا الحكم يعتبر أحد تطبيقات فكرة احلال السبب راجع تعليقها على أحكام المحكمة الادارية العليا - الانحراف فى استعمال السلطة وعيب السبب - مجلة العلوم الادارية السنة الحادية عشرة - العدد الثالث - ديسمبر سنة ١٩٦٩ ص ١٤١ وما بعدها وراجع رسالة الدكتور محمد حسين عيد المال : فكرة السبب فى القرار الادارى ودعوى الالغاء ونحن لا نؤيد هذا الرأى كما ستبين بعد قليل .

ذلك في الواقع إذا تحريتنا الحقيقة إلى أمر من اثنين ، أولهما يمكن قبوله والآخر مرفوض من أساسه :

أما الأمر الأول الذي قد يدفع الإدارة إلى الاحتفاظ بسرية سبب قرارها فهو خشية المساس بالمصلحة العامة أو بمصالح الأفراد التي تقدرها . ومن أمثلة ذلك عدم ذكر سبب القرار الصادر برفض الترخيص باقامة احتفال عام استناداً إلى ما نرى إلى علم الإدارة من أن الاحتفال سيساء استغلاله ويتحول إلى مظاهرة يخشى منها على النظام العام ، فقدرت عدم ذكر سبب الرفض لما قد يؤدي اليه من بلبلة أو اضطراب . من أمثله أيضاً فصل أحد كبار العاملين دون اظهار الأسباب الحقيقية لقرار الفصل وهي متعلقة بالسمعة والشرف نظراً لما أسداه هذا الموظف للدولة من خدمات قبل أن ترل قلمه .

أما الأمر الآخر الذي قد يجعل الإدارة تفضل سرية سبب قرارها فهو مرفوض لخالفته للقانون ويتمثل في عدم وجود هذا السبب أو عدم مشروعيته . ومن أمثلة ذلك أن تصدر الإدارة قراراً تأديبياً بفصل أحد العاملين من الخدمة ولا تذكر سبب الفصل لعدم وجوده ، لأن الموظف في الحقيقة لم يرتكب خطأ ، أو لعدم مشروعيته ، لأن الخطأ المرتكب من التفاهة بحيث لا يمكن أن يبرر الفصل من الوظيفة وهو أقصى عقوبة وضعها المشرع لمواجهة ما يرتكب الموظف من أخطاء على درجة كبيرة من الجسامه .

ويرجع إخفاء سبب القرار في بعض الأحوال - فضلاً عن ذلك - إلى اعتبارات نفسية تتعلق بكبرياء مصدر القرار . ومن أمثلة ذلك الأسباب التي دفعت إلى إصدار هذا دستور سنة ١٩٢٣ والتي تمثلت أساساً في الثورة الشعبية التي بلغت ذروتها عام ١٩١٩ . فقد أخفى الملك فؤاد حقيقة هذه الأسباب وقال في مقدمة الدستور : « بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائماً

لأمامتنا ... ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لما نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم ... وحرصاً على الهوض بشعبنا .. امرنا بما هو آت : .. (١).

ولم يشترط القضاء الإداري أن يكون سبب القرار الإداري ثابتاً في الأوراق ، مما يؤدي إلى امكان أن يكون السبب سرياً غير ظاهر ليس فقط في صلب القرار بل ولا في ملف الخدمة . وفي ذلك تؤكد المحكمة الإدارية العليا أنه إذا كان ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي الذي تستمد منه المعلومات التي يقوم عليها التقرير السنوي ، فانه «ليس المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف ، بل أن من بين المصادر التي تستمد منها حالة الموظف ، ما يعلمه رؤسائه وأعضاء لجنة شئون الموظفين عن شخصيته بحكم صلات العمل . فاذا كان ما يعمونه عنه قد ولد عندهم عقيدة ارتضاها وجدانهم واقتنعت بها ضمائرهم ، فان النتيجة المترتبة على هذه العقيدة تكون قد استخلصت من أصول موجودة ما دام لم يقع الدليل الإيجابي على الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها .. (٢) .

ونحن لا نحبذ الأخذ بهذا الاتجاه ، لأنه يمكن أن يؤدي إلى التحكم والتلاعب بالحقائق ، إذ لا شك في صعوبة اثبات المسائل غير المكتوبة خاصة إذا اتصلت بما يتكون لدى الانسان من عقيدة أو وجدان . ثم أن ذلك لا يتفق مع ما أكدته نفس المحكمة في حكمها الصادر في ١١ نوفمبر عام ١٩٦٧ من أن «الادارة تلزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في اثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك» (٣) . وهذا الحكم أحدث من سابقه ، ونرجو أن تكون المحكمة قد أرادت به أن تعدل عن موقفها السابق الذي لم تشترط فيه ظهور سبب القرار في أوراق الادارة .

(١) راجع الدكتور عبد الحميد متولى : الوسيط في القانون الدستوري ص ٣٨٧ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الصادر في ١٦ يناير سنة ١٩٦٦ ص ١١ ص ٣٢٤ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٢ القضائية جلسة ١١

نوفمبر سنة ١٩٦٧ .

ومحکم مجلس الدولة الفرنسى بالغاء القرار الادارى إذا تبين له أنه قائم على أسباب غير صحيحة . فإذا تعددت أسباب القرار وكانت الأسباب غير الصحيحة فيها قد لعبت دوراً رئيسياً فى اصدار القرار فانه محکم بالالغاء أيضاً . أما إذا اتضح أن هذه الأسباب غير الصحيحة كانت ثانوية بحيث أن الأسباب الأخرى الصحيحة كانت كافية لحمل مصدر القرار على اتخاذه فان المجلس لا يحكم بالالغاء (١) .

وفى مجال التمييز بين الأسباب الرئيسية والأسباب الثانوية للقرار الادارى تقول المحكمة الادارية العليا «أنه إذا كان القرار الادارى بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائماً مع التهم المستندة إلى التهم ، والا اختلت الموازين واهدرت العدالة . على ان ذلك الأصل يجب الا يطبق فى كل الحالات حتى لا تهلم جميع القرارات ويعاد النظر فيها من جديد فى ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات ، الأمر الذى قد يضطرب معه الجهاز الادارى . وانما يتعين الا تطلق هذه القاعدة ، فلا تطبق فى حالة ما إذا كان الشطر من القرار الذى لم يثبت فى حق التهم غير ذى أهمية ، وكان الجزاء الموقع عليه مناسباً ومتلائماً فى تقديره مع التهم الباقية » (٢) .

البحث الثانى

الزام الادولة بكشف السبب

يفترض فى القرارات الادارية أنها صدرت صحيحة مطابقة للقانون بناء على أسباب مشروعة . وعلى من يدعى عكس ذلك يقع عبء الإثبات . غير أن صعوبة الإثبات جعلت القاضى الادارى يتدخل بما له من دور إيجابى فى توجيه الاجراءات ليطالب إلى الادارة الافصاح عن سبب قرارها (٣)

(١) راجع :

C.E. 19 av. 1968, Mlle. Lebrun, Rec. P. 251.

وأنظر أوبى ودراجو - المرجع السابق - المجلد الثالث - ص ٥٠ .

(٢) القضية رقم ١٤٨٤ لسنة ١١ القضائية - جلسة ٢٦ فبراير ١٩٦٦ .

(٣) راجع :

J.M. Auby et R. Drago, Traité de contentieux administratif, 1962, t. III, P. 232 et S.

وذلك إذا قدم الطاعن قرائن جديده يمكن اعتبارها بداية اثبات . فإذا امتنعت الادارة عن الافصاح عن السبب ، مما يجعل القضاء عاجزاً عن مراقبة مشروعية القرار من هذه الناحية ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة دليل على صحة ادعاءات الطاعن (١) . بل ان مجلس الدولة الفرنسي قد سار في نفس الاتجاه في الحالة التي لم يستطع فيها الطاعن نظراً لحرص الادارة أن يقدم وقائع محددة للتدليل على صحة دعواه . فعندما طالب المجلس الادارة بالافصاح عن سبب قرارها باستبعاد احد المواطنين من الالتحاق بمدرسة الادارة الوطنية ولم تستجب ، حكم بالغاء القرار على أساس أن مسلك الادارة يعد دليلاً على صحة دعواه .

فقد حدث في فرنسا عام ١٩٥٣ أن استبعد عدد من المرشحين لمسابقة دخول المدرسة القومية للادارة دون أن تبدي الوزارة لذلك سبباً . وكان من الصعب على المجلس أن يمارس رقابته مع سكوت الادارة عن ذكر سبب قرارها . وكتبت الصحف وشاع بين الناس أن الاستبعاد كان لأسباب سياسية ، وذلك رغم أن المساواة في تولى المواطنين الوظائف العامة تدخل ضمن المبادئ العامة التي اكدتها اعلانات حقوق الانسان . وعندما عرض الأمر على مجلس الدولة واستمرت الادارة في امتناعها عن تقديم أسباب اتخاذ القرار ، قابل المجلس بين هذا الامتناع وبين القرائن القوية المقلمة من جانب رافعي الدعوى واعتبر هذا الامتناع بمثابة اعتراف بصحة ما أكدته أصحاب المصلحة من أن استبعادهم من المسابقة إنما كان لأسباب سياسية (٢) .

(١) قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن عدم استطلاع الادارة أن تقدم المحكمة أي سبب يبرر اتخاذها للقرار يستتبع في حد ذاته بطلانه . راجع :

C.E. 15 juillet 1959, Marc Chevalier.

(٢) وقد استنكر مفوض الحكومة Letourneur في عبارات قاطعة استبعاد بعض المرشحين لأسباب سياسية :

“La mesure par laquelle un candidat est exclu des opérations du concours en raison de ses opinions politiques ..est -elle fondée sur motif juridiquement correcte ? Pour un français, poser la question, c'est la résoudre.”.

غيز أن مجلس الدولة الفرنسي يتمتع عن مطالبة الإدارة بالانصاح عن سبب قرارها أو تقديم المستندات المتعلقة به في الحالات التي يوجب فيها القانون المحافظة على سرية هذه المستندات . لذلك قضى المجلس بإلغاء حكم المحكمة الإدارية لمدينة Caen بالزام الإدارة بتقديم المستندات المتعلقة بقرار فصل أحد عمال الانتاج الحربي . وذلك لتعلق الأمر بأسرار الدفاع الوطني التي تعاقب المادة ٣٧٨ من قانون العقوبات على افشائها (١) .

وفي مصر قضت محكمة القضاء الإداري بأنه «من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند إليها ، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة . وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ، ولا تمت بصلة إلى المصلحة العامة . وللمحكمة كامل السلطان في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد ، ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه ، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي قدمه المدعي كافياً على الأقل لرحضة قرينه المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري ، فينتقل عبء الإثبات عن عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة » (٢) .

ومع ذلك وبعد صدور هذا الحكم بأربع سنوات ، وبتاريخ ٨ مايو عام ١٩٥٧ على وجه التحديد تراجعت محكمة القضاء الإداري عن موقفها

راجع :

C.E. Barel et autres, R.D. P. 1954, P.509

وراجع أيضاً :

C.E. nos italique, 28 mai 1944.

(١) راجع :

C.E. 11 mars 1955, Secrétaire d'Etat à la guerre c/Coulon, Tec., P. 149.

(٢) القضية رقم ٥٢٥ لسنة ٧ القضائية - جلسة ١٦ يونية ١٩٥٣ .

السليم السابق واتخذت موقفاً متخاذلاً قررت فيه انعدام الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار سبب قرارها وعدم الإفصاح عنه . فقالت المحكمة بأنه في الحالات التي لا يشترط فيها القانون وجوب قيام سبب أو أسباب معينة لإصدار قرار معين ، يكون للإدارة الحرية في اختيار ما تشاء من الأسباب التي تراها صالحة لبناء قرارها . فان هي أفصحت عن سبب قرارها بإرادتها كان للمحكمة أن تراقب صحة قيام هذا السبب ، فإذا لم تعلن عن السبب ، ولم يكن هناك نص يلزمها بالإعلان ، ترتب على ذلك استحالة رقابة السبب . ذلك أن الإدارة تتمتع بسلطة في اختياره وفي تقدير ملامته . ثم هي تتمتع بسلطة في عدم الإعلان عنه ، فالسبب موجود وقائم ولكنه يعيش في كوامن الإدارة . ولذلك فان هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة إزاءه سواء في اختياره أو عدم الإعلان عنه ، تؤدي إلى انعدام الرقابة القضائية عليه . ولذلك فان افتراض حرية الإدارة في اختيار السبب برخصتها في عدم التسيب تؤدي لا إلى إلغاء التزام الإدارة بضرورة قيام قرارها على سبب ما ، وإنما تؤدي إلى خلق نوع من القرينة على صحة القرار ، وهذه القرينة لا يهدمها إلا اعتراف مصدر القرار نفسه . أما حيث يقيد القانون سلطة الإدارة وحيث يلغى كل سلطة تقديرية لها ، وذلك بتحديد الوقائع التي يجب أن تنبئ عليها قرارها ، فان القضاء الإداري يختص برقابة قيام هذه الوقائع وتقريرها . ومفاد ما تقدم انه إذا لم يسبب القرار ولم تكن هناك قاعدة تلزم بتسليمه ، فاما أن يكون للإدارة سلطة اختيار السبب وعدم الإعلان عنه ، وفي هذه الحالة لا توجد امكانيات رقابة السبب ، ولا تيسر الرقابة الا عن طريق فكرة الباعث وإساءة استعمال السلطة . واما أن يكون القانون قد حدد سبباً معيناً ، وفي هذه الحالة يجب على القاضي إلغاء القرار إذا ما ثبت انعدام السبب » (١) .

(١) القضية رقم ١١٣٨ لسنة ١١ القضائية - جلسة ٨ مايو عام ١٩٥٧ .

وأظر : الدكتور سليمان الطحاوي : الوجيز في القضاء الإداري - ١٩٧٤ ص ٤٨٦

ثم عادت محكمة القضاء الادارى أخيراً وأكدت بقوة فى حكم حديث هام لها أن «عدم التزام الحكومة بتسيب قراراتها التى تصدرها بفصل العاملين بغير الطريق التأديبى ليس من مؤداه اعفاؤها من أن تقيم قراراتها على وقائع صحيحة تبرر القرار وتجعله يحقق غرضه الموضوعى ، وليس من مؤداه اعفاؤها من بيان هذه الأسباب متى طلبتها المحكمة المختصة بنظر دعوى الالغاء أو التعويض : ذلك أن التزامها ببيان الأسباب يقابل ويوازن سلطة الرقابة القضائية التى ناطها القانون بالقضاء الادارى ، تمكينا له من رقابة أسباب قرار الفصل بغير الطريق التأديبى ومدى مشروعيته وتحقيقه للغرض من اصداره ومدى قيامه على الوقائع المادية أو القانونية المكونة لركن السبب فى القرار الادارى والتى تبرر القرار وتؤدى به إلى تحقيق غرضه موضوعاً. أما التستر وراء قرينة الصحة التى تحمل عليها القرارات الادارية وعدم تقديم الادارة للأسباب المبررة لاصدار القرار الادارى ، فالأصل أنه لا يغل يد القضاء ولا يعطله عن رقابة مشروعية القرارات الادارية فى ضوء ما يرد فى أوراق الدعوى وما يصاحب الخصومة من ظروف وملابسات .. وبغير اعمال رقابة القضاء على القرارات الادارية لا تتحقق سيادة القانون على تصرفات الادارة .. ولا غنى فى قول الادارة بأن الباعث على اصدار القرار الجمهورى الصادر بانهاء خدمة المدعى من غير الطريق التأديبى هو نشاط المدعى فى الحقل السياسى ما دام لم يثبت وجود هذه الأسباب السياسية التى قامت بالمدعى وأحاطت بالظروف .. التى صدر فيها القرار الجمهورى المطعون فيه وبالوقائع التى قام عليها وصدر فى ظلها والتى تبرر قانوناً ان وجدت انهاء خدمة المدعى وتفقد الصلاحية لتولى وظيفته أستاذاً بكلية الطب بجامعة الاسكندرية وتسوغ فى مجال علاقة المدعى بالحكومة تحقيقاً للصالح العام

كما مبدا ، حيث يؤيد المؤلف هذا الحكم ويرى أنه حكم سليم . وذلك لأنه يتفق مع مقال به من أن عيب السبب ليس عيباً قائماً بذاته وإن كان ركناً من أركان القرار الادارى . قال : «هذه القوانين سبب القرار وخالفته الادارة جاء قرارها حياً مخالفة لقانون ، وإذا لم يحمده وثمة ائتمار الأسباب التى تترتب بها الادارة مادياً أو قانونياً كان القرار سبباً باعتراف السلطة :

فصله بغير الطريق التأديبي . بل أنه على فرض صحة الأسباب السياسية التي ساقها المدعى والتي أمسكت الإدارة عن التعليق عليها (١) أو نقي صحتها فإنها لا تصلح بذاتها لإنهاء خدمته بالطريق غير التأديبي ، لأنها لا تصلح لأن تكون قانوناً السبب المبرر للقرار المطعون فيه . إذ لا يجوز أن تكون كلمة النقد التي تصدر في مجالها من موقع المسئولية ومن صاحب الرؤية الشاملة ، والتي تصدر عن بواعث الغيرة على المصلحة العامة والحرص على رفاهية الوطن وتقدمه ، سبباً يسوغ قانوناً إنهاء الخدمة بالطريق غير التأديبي فضلاً عن اتخاذ باقي الإجراءات التي اتخذت في حق المدعى .. ومتى .. كانت الأسباب والبواعث السياسية التي أحاطت بالظروف التي صدر فيها القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ .. يكون غير قائم على أسباب تبرره وتؤدي اليه وتنتججه قانوناً ، ومن ثم يكون فاقداً ركن السبب .. ويتعين .. الحكم بإلغاء القرار الجمهوري سالف الذكر » (٢).

أما المحكمة الإدارية العليا فقد وقفت في البداية موقفاً مخالفاً لما انتهت اليه محكمة القضاء الإداري وقضت بأنه وإذا كانت تقارير المدعى السرية على مدى الجهود وملف خدمته شاهدة جميعها على كفايته في عمله ونشاطه

(١) يقول المدعى أن هذه الأسباب تتلخص في أن الرئيس عبدالناصر كان قد قال في سنة ١٩٦٦ أن مصر أصبحت أن تدير بكفاءة مرفق قناة السويس العالمي ولم تستطع أن تدير مستشفى القصر العيني بكفاءة ماثلة . فمقب المدعى على ملحوظة رئيس الجمهورية بأنه إذا أعطيت إكسكافيات هيئة قناة السويس إلى القصر العيني فإنه كفيلاً بأن يدار بالكفاية التي يدار بها مرفق القناة . وإذا أعطيت قناة السويس إكسكافيات القصر العيني لتوفقت الملاحظة في القناة . وعلى أثر ذلك فرضت الحراسة على المدعى ، وفصل من الاتحاد الاشتراكي العربي ، وفصل من كنادي الأولمبي ، وفصل أيضاً من عضوية مجلس نقابة الأطباء ومن منصب التقيب وفي ٢١ أغسطس ١٩٦٦ صدر القرار الجمهوري رقم ٣٣٠٦ لسنة ١٩٦٦ بفصله من الخدمة .

(٢) القضية رقم ١٥١ والقضية ٢٠٧ لسنة ٢٧ القضائية - جلسة ١٩ يونيو ١٩٧٤ . وقد اشتهرت هذه القضية في الصحف بقضيه الدكتور رشوان فهمي . وراجع كذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم ٤٨ لسنة ٢٧ القضائية - جلسة ٣ يوليو ١٩٧٥ .

وأمانته واستقامته ونزاهته واعتزازه بكرامته وكرامة وظيفته وحسن خلقه وطيب سمعته في مختلف المناصب التي تولاها . فان هذه ليست هي الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحض مشروعية القرار المطعون فيه أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ، ما دام المدعى لم يقيم الدليل الإيجابي على صدور القرار المذكور مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها أو عدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو عيب في الشكل . ومتى إنتفى الدليل على قيام أى عيب من هذه العيوب فان القرار يكون حصيناً من الالغاء (١)

وقد لاحظ بعض الفقهاء أن موقف المحكمة الادارية العليا في هذه الفترة يمثل تراجعاً عن المبادئ التي سبق أن قررتها محكمة القضاء الادارى والتي تجعل من امتناع الادارة عن نقض القرارات التي قدمها المدعى وتقديم المستندات التي طلبتها المحكمة دليلاً على عدم صحة السبب الذي قام عليه القرار الادارى (٢) .

غير أن المحكمة الادارية العليا قد عادت بعد ذلك إلى صوابها مؤكدة أنه «وأن يكن الأصل أن عبء الاثبات يقع على عاتق المدعى ، الا أن الأخذ بهذا الأصل على اطلاقه في مجال المنازعات الادارية لا يستقيم مع واقع الحال ، بالنظر إلى احتفاظ الادارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات ، مما يتعذر معه على الأفراد تحديد مضمونها تحديداً دقيقاً ، ولذا فان من المبادئ المستقرة في المجال الادارى أن الادارة تلزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمتبعة في اثباته إيجاباً أو نفياً متى طلب منها ذلك ، سواء من هيئة مفوضى الدولة أو من المحاكم (٣) .

(١) القضية رقم ٦٨٢ لسنة ٣ القضائية .

(٢) راجع مؤلف الدكتور محسن خليل : القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة -

١٩٦٨ ص ٥٤٧ .

(٣) القضية رقم ١٠٨ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ١١ نوفمبر ١٩٦٧ .

وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٢ لسنة ٤ القضائية - جلسة ٢٣ نوفمبر ١٩٦٨ .

الببحث الثالث

السرية واحلال السبب

الأصل أنه ليس للقاضي في حالة قيام القرار الإداري على سبب غير صحيح أن يبحث للقرار عن سبب صحيح يصلح سنداً له بدلاً من السبب المغيب. فتسبب القرار لا يدخل في اختصاص القاضي وإنما تقلده الإدارة وحدها والقول بغير ذلك قد يؤدي إلى المساس بضمانات الأفراد. غير أن الاعتبارات العملية دفعت القاضي أحياناً إلى احلال السبب الصحيح محل السبب الخاطيء وعدم الحكم بالغاء القرار الإداري. ويحدث ذلك في حالة اختصاص الإدارة بالمقيد الذي لا تملك فيه سوى قبول الطلب أو رفضه تبعاً لتوافر أو تخلف الشروط التي يتطلبها القانون. ففي مثل هذه الحالة يكون الالغاء عديم الجدوى لأن الإدارة ملزمة تطبيقاً للقانون بأن تتخذ قراراً جديداً بنفس مضمون القرار الملغى. وكان حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية أوجيه Augier واضحاً في هذا الشأن. فقد كان القانون الصادر في ٢٦ ديسمبر عام ١٩٢٣ يقضي بترقية العسكريين الحائزين على وسام الشرف عند صدورهم إذا كانوا من المصابين بسبب العمليات الحربية. رفضت الإدارة ترقية أحد الضباط استناداً إلى أن أصابته لم تكن بسبب العمليات الحربية. واتضح للمجلس عدم صحة هذا السبب لأن الإصابة نجمت عن هذه العمليات فعلاً. غير أنه ظهر للمجلس في نفس الوقت أن الضابط المذكور لم يحصل على الوسام إلا بعد صدور هذا القانون وبالتالي فإن الإدارة لا تملك ترقيةه لعدم انطباق النص عليه. لذلك لم يحكم المجلس بالغاء القرار لعدم صحة السبب الذي ساقته الإدارة واعتمد على السبب الصحيح الذي لم تذكره الإدارة في تأسيس هذا القرار (١). ذلك لأن هذا السبب وإن كان قد خفي على

(١) راجع :

Auby et Drago. op. cit. t. 3 P. 50

الادارة نفسها فلم تذكره تأييداً لقرارها ، فانه السبب القانونى الوحيد الذى يبرر القرار الذى اتخذته وما كان لها أن تتخذ على نحو آخر .

وقد قضت محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها بأنه «إذا أمكن حمل القرار الادارى على وقائع كشفت عنها أوراق الدعوى ، غير تلك التى على أساسها صدر ، كفى ذلك لصحته» (١) . أى أنها قررت لنفسها الحق فى احلال السبب بمعنى أن يقوم القاضى بالبحث عن سبب يصلح لتأسيس القرار الادارى فيكون صحيحاً على أساسه رغم أن الادارة لم تنبه اليه .

ويقتضى منطق الأمور حصر فكرة احلال السبب فى اطار الاختصاص المقيد فقط دون مجال السلطة التقديرية . وذلك حتى لا يتدخل القاضى فيها هو من صميم اختصاص الادارة . ولعل هذا هو الذى دفع المحكمة الادارية العليا الى تأكيد انه من غير الجائز «أن يقوم القضاء الادارى مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب غير الصحيح الذى قام عليه القرار .. ذلك أنه متى كان الأمر متعلقاً بسلطة تقديرية ، يترك فيها القانون للجهة الادارية قدرأ من الترخيص تزن على مقتضاة ملائمة منح الترخيص أو رفضه ، لم يجوز للقضاء أن يترجم عنها أحاساسها واقتناعها بتحقيق أو عدم تحقق الاعتبارات الموضوعية التى تنبئ عليها تصرفها التقديرى» (٢) .

وتختلف فكرة احلال السبب عن فكرة صورية السبب . ففى حالة احلال السبب يتضح للقاضى فى مجال من مجالات الاختصاص المقيد عدم مشروعية السبب الذى ذكرته الادارة فيبحث عن السبب الصحيح الذى يمكن أن يستند اليه القرار حتى لا يحكم بالالغاء دون جلوى حقيقة حيث أن الادارة ليس لها أن تصدر القرار على خلاف ما صدر عليه .

(١) القضية رقم ١٢٠٣ - السنة السابعة القضائية - جلسة ٢٦ مارس ١٩٥٣ .

(٢) القضية رقم ٦٢٠ لسنة ١٢ القضائية - جلسة ١٩ نوفمبر ١٩٦٦ .

وراجع أيضاً القضية رقم ٦٢٥ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ٢١ اكتوبر ١٩٦٧ .

أما في حالة صورية السبب فتذكر الإدارة عمداً سبباً وهمياً للقرار الإداري
لتحتفظ بسرية السبب الحقيقي . وهنا يتولى القضاء الإداري — بعد التحقق
من عدم وجود السبب الصوري — فرض رقابته على السبب الحقيقي الذي
تكشف أمامه ، فإن وجدته غير مشروع حكم بإلغاء القرار وإن رآه صحيحاً
رفض الإلغاء . وذلك بصرف النظر على السلطة التقديرية أو الاختصاص
المقيد للإدارة .

الفصل الثالث

السرية في الغاية

الغاية من القرار الإداري هي الهدف النهائي المراد تحقيقه بإصدار القرار. وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق هدف غير ذلك الذي حدده له ، سواء كان هذا الهدف لا يتصل بالمصلحة العامة على الإطلاق ، أو كان يتعلق بها دون أن يصيب الجانب الذي عينه المشرع منها على وجه الخصوص.

وتلعب السرية دوراً هاماً في مجال الغاية من إصدار القرار الإداري . ذلك أن هذه الغاية إنما يبحث عنها في نية مصدر القرار وقصده . والأمر فيها يتعلق بمسائل نفسية ليس من السهل تأكيدها وإقامة الدليل عليها (١). فمن حيث الظاهر قد يصور مصدر القرار للناظرين أنه يستهدف بقراره غاية تتصل بالصالح العام ، ويكون في الحقيقة والباطن يقصد بقراره تحقيق هدف آخر يحتفظ بسريته .

فإذا اتضح أن الغاية الحقيقية التي قصدها مصدر القرار تخالف الغاية التي يجب استهدافها قانوناً من إصدار هذا القرار وقع باطلاً وجاز الطعن فيه بالالغاء . وإذا أخفت الإدارة هدفها الحقيقي من إصدار القرار فلم

(١)ثار الجدل حول ذاتية أو موضوعية ركن الغاية . والرأي السائد في الفقه ينتج إلى ذاتية هذا الركن ، وإن كان البعض يدافع عن موضوعيته . راجع في ذلك رسالة الدكتور السيد محمد إبراهيم : "مطالعة القضاء الإداري على الوقائع و قضاء الائتلاف المقدمة إلى جامعة الإسكندرية في عام ١٩٦٣ .

يتبينه صاحب المصلحة واعتبر القرار صحيحاً استناداً إلى قرينه صحة الغاية واستهداف المصلحة العامة ، ثم اتضح بعد ذلك أن الإدارة كانت تهدف إلى تحقيق هدف آخر يخالف المصلحة العامة ، فظهرت بناء على ذلك لمن مسهم القرار مصلحة في الطعن فيه ، فإن ميعاد الطعن في هذا القرار لا يبدأ إلا من تاريخ ظهور الغاية التي استهدفها الإدارة . وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٠ فبراير عام ١٩٦٢ أنه «إذا تعذر على صاحب المصلحة ادراك ما ترى إليه الإدارة من قرار نقله ، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه . وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت ترى إليه بالنقل وتبغيه . وعلى ذلك إذا اتضح أنه لم يتبها للمدعى تبين قصد الإدارة الجاثم وراء النقل .. الا حين صدور قرار الترقية — فيما تضمنه من تخطيطه — كان من الحق الا يحاسب على ميعاد الطعن الا بعد ذلك الحين» (١) .

وترداد فرصة انحراف السلطة واستهداف غاية سرية أمام مصدر القرار في مجال السلطة التقديرية حيث يكون لرجل الإدارة أن يتدخل أو يمنع وأن يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل . غير أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد . فإذا كان القانون في هذا المجال يحدد شروطاً معينة ويوجب على رجل الإدارة اصدار القرار عند توافرها فإن هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع . كما يستطيع أن يدعى عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسئ تكييفها . الا أن عيب انحراف السلطة في حالة الاختصاص المقيد عادة ما يكون مقترناً اما بعيب المحل واما بعيب السبب . ففي حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالإضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق . وفي حالة انكار الشروط المستلزمة

(١) راجع مذكرات الدكتور محمد بيرضى خيري : مبدأ المشروعية وقضاء الإلغاء

لاصدار القرار الإدارى أو سوء تكييفها بصاحب عيب الغاية عيب السبب .
لذلك يرى بعض الفقهاء أن عيب الانحراف لا يمكن أن يثار فى حالة
الاختصاص المقيد ولأنه يفترض افتراضاً لا يقبل اثبات العكس ، أن
الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الإدارة على تنفيذ
الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً (١) .

ونحن نرى أنه يمكن تصور وجود عيب انحراف السلطة منفرداً فى
مجال الاختصاص المقيد . فيستطيع رجل الإدارة مثلاً أن يؤخر عمداً
إصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته به أو ليفوت عليه مراده .
وذلك كأن يتراخى الموظف المختص فى إصدار قرار بالافراج عن
البضائع المحتجزة حتى ت تلف . ففى هذه الحالة ورغم استحالة تدارك آثار
التأخير فى اتخاذ القرار يمكن أن يكون لصاحب الشأن مصلحة فى إثبات
عدم مشروعية هذا القرار والغائه لعبب انحراف السلطة وذلك
لأن عدم مشروعية القرار فى هذه الحالة يمكن أن تمثل ركن الخطأ فى المسؤولية
التي تتخذ أساساً فى مطالبة الإدارة بالتعويض . وبطبيعة الحال يستطيع
صاحب الشأن أن يرفع دعوى التعويض مباشرة على اعتبار أن التأخير أو بقاء
أداء الإدارة لعملها يعتبر خطأ مرفقياً يمكن أن يستتبع مسئولية الإدارة
إذا ترتب على هذا التأخير ضرر . غير أنه قد يفضل أن يثبت عيب انحراف
السلطة الذى وقع من مصدر القرار ليصل من ذلك إلى تأكيد أن الأمر
لا يتعلق بمجرد خطأ مرفقى وإنما يتصل بخطأ شخصى وقع أثناء الخدمة .
وبذلك تكون له دعويان أحدهما ضد الإدارة ويرفعها أمام القضاء الإدارى
والأخرى ضد الموظف شخصياً ويرفعها أمام القضاء العادى . وقد يكون له
مصلحة فى رفع الدعوى الأخيرة إذا كان الموظف المسئول مليوناً ، أو كان
مبلغ التعويض الذى يحكم به القضاء العادى أكبر من ذلك الذى يقضى به
القضاء الإدارى كما هو واقع الآن فى مصر فى كثير من القضايا .

(١) الدكتور سليمان الطلوى : الوجيز فى القضاء الإدارى - ١٩٧٠ ص ٥٠٩ .

كما يستطيع رجل الإدارة في نفس هذا المثال أن يحدد في قراره موعداً متأخراً للإفراج عن البضائع يتحقق بعد مرور مدة معينة كشهر مثلاً ، وذلك بقصد الإضرار بصاحب البضاعة التي ستلغى بمرور المدة المذكورة . وفي هذه الحالة يتصور أن يكون عيب انحراف السلطة هو العيب الوحيد الذي يمكن الاعتماد عليه في طلب إلغاء القرار . وتكون المصلحة واضحة في دعوى الإلغاء وتتمثل في التعجيل بالإفراج عن البضائع قبل أن تلتغى إذا ما استمرت محتجزة حتى حلول التاريخ الذي حدده القرار .

ويظهر عيب الغاية أو انحراف السلطة في صورتين هما مجانية المصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف . ونحدث فيما يلي عن كل من الصورتين في علاقتها بفكرة السرية . وذلك على النحو التالي :

- المبحث الأول : السرية وجانية المصلحة العامة .
- المبحث الثاني : السرية ومخالفة تخصيص الأهداف .

المبحث الأول

السرية وجانية للمصلحة العامة

في هذه الحالة تطرح الإدارة المصلحة العامة التي يجب أن يستهدفها القرار الإداري جانباً لتعمل على تحقيق هدف لا يمت لتلك المصلحة بصلة . فيقوم رجل الإدارة باستعمال سلطته لأدراك أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة والأمر فيها لا يخرج عن أحد أمرين :

- استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسي .
- مباشرة السلطة لأدراك هدف شخصي .

الطلب الأول

استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسي

وهنا يتخذ رجل الإدارة قراره ليس تحقيقاً للمصلحة العامة وإنما لأدراك هدف سياسي لا يفصح عنه قد يتمثل في الانتصار لحزب من الأحزاب

أو تثبيت اقدام فئة أو شخص بذاته في الحكم . وذاك كان يصدر قراراً بالقبض على أحد الأفراد من ذوي الرأي الحر لاسكاته عما يوجه إلى الحكومة من انتقادات ، أو أن يصدر قراراً بفصل أحد الموظفين لمنعه من تأييد اتجاه معين أو الانتصار للمذهب معروف .

ومن ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أن العملة استدلت على أن القرار المطعون فيه قد صدر لأغراض حزبية وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم ارضاء لرغباتهم وشهواتهم . لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة ٢٥ يناير سنة ١٩٥٢ الذي كانت تمتاز فيه البلاد أحياناً جسماً يستغرب معها أن يعنى الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام عطلة . وترى المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب إلى المدعي .. ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المزهة عن الميول أو الانحراف .. ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافاً حقيقياً بالالغاء (١) .

ومن أمثلة ذلك أيضاً استخدام السلطة لارضاء مجموعات الضغط . فتوجد في معظم الدول إلى جانب السلطات الرسمية مجموعات ضغط Pressure groups تؤثر سراً في تصرفات هذه السلطات وتعمل على توجيهها إلى تحقيق ما تسعى إليه من أهداف (٢) . وتتكون هذه المجموعات من النقابات والتجمعات الاقتصادية ورجال الأعمال في المجالات المختلفة . وتظهر هذه المجموعات بصورة واضحة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعترف بها منذ زمن بعيد ، وتمارس جانباً من نشاطها علناً ، بل وصدرت

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢١ يونيو سنة ١٩٥٣ .

(٢) قازن بن دور مجموعات الضغط ودور الأجهزة السرية في الدولة . راجع كتاب الحكومة الخفية تأليف ديفيد وايز وتوماس روس ، ترجمة جورج عزيز - طبعة ١٩٦٥ ص ٩ وما بعدها .

بشأن تنظيمها بعض التشريعات (١) . وتوجد هذه المجموعات أيضاً في البلاد الغربية (٢) ، وفي كثير من البلاد المتخلفة. أما البلاد الشيوعية فتسود فيها سيطرة الحزب الواحد الذي ينشب أظفاره في كل مكان أو تجمع أو مصلحة في البلاد .

الطلب الثاني

مباشرة الاختصاص لادراك هدف شخصي

قد يصدر رجل الإدارة قراره بقصد تحقيق هدف شخصي سواء تمثل هذا الهدف في الحصول على نفع لمصدر القرار أو لبعض أجهاته ، أو تركز في الرغبة في الانتقام من بعض الأفراد .

ومن أمثلة القرارات التي الغيت لصدورها بقصد تحقيق نفع شخصي لرجل الإدارة ذلك القرار الذي أصدره أحد عمد في فرنسا بتحريم الرقص في المراقص العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص قد صرف الشباب عن العمل . وقد اتضح لمجلس الدولة الفرنسي أن العمدة قد أصدر هذا القرار في واقع الأمر ليس لحماية الشباب وتحقيق المصلحة العامة كما يدعي وإنما لتحقيق لشيء آخر في نفسه هو حماية المقهى الذي كان يملكه من منافسة هذه المراقص التي تجذب الشباب إليها (٣) .

ومن القرارات التي صدرت لتحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أنه وإذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعي أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة

(١) راجع :

A. et S. Tunc, *Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*. t II, P. 61 et suiv.

(٢) راجع :

André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1970, P. 41; Bernard Gournay, *Introduction à la science administrative*, 2e éd., P.243 et suiv.; Maurice Ducerger, *Institutions politiques et droit constitutionnel* 1965, P. 714 et suiv.

(٣) راجع :

C.E. 14 Mars 1934, *Rankt, Rec.*, P. 334.

وأنما قصد به إفادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذى حل محل المدعى فى وظيفته ، وذلك بغية ترفيقه إلى الدرجة الأولى ، فمن ثم يكون هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة جديراً بالالغاء (١) .

ومن أمثلة القرارات التى تصدر بقصد الانتقام أن يصدر رجل الضبط الإدارى قراراً ببقاء القبض على أحد المظاهرين أو الذين تصادف وجودهم بالقرب منهم ، لا للمحافظة على النظام العام الذى يتخذة ستاراً لاختفاء نواياه الدفينة ، وأنما بقصد الانتقام والتشفى واستجابة لدعوى الحقد والضغينة .

البحث الثانى

السرية ومخالفة تخصيص الأهداف

يحدد القانون أحياناً لرجل الإدارة هدفاً معيناً يسعى إلى تحقيقه فى إصداره لقراره . فإذا استهدف القرار هدفاً غيره وقع باطلاً لانحراف السلطة حتى إذا كان القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة . ومثال ذلك أن المشرع قد جعل الهدف الذى يجب أن تسعى سلطة الضبط الإدارى إلى تحقيقه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . فإذا أصدر رجل الضبط الإدارى قراراً لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيباً بعيب انحراف السلطة ولو كان الهدف الذى سعى إلى إدراكه يتفق مع الصالح العام .

وتعتبر حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانية المصلحة العامة . لأن رجل الإدارة فى الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصى ، وأنما اقتصر على مخالفة الهدف الذى حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه . وغالباً ما يسعى مصلر القرار فى حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إلى تحقيق هدف

(١) القضية رقم ٦٤٩ والقضية رقم ٩٢٨ لسنة ٦ القضائية - جلة ١٥ يونية سنة ١٩٥٣ .

لا يدخل في اختصاصه تحقيقه بوسائل يسهل عليه استخدامها . وفي هذه الحالة يحاول مصدر القرار أن يستر وراء الهدف الذي حدده المشرع لادراك هدف آخر لا يخرج عن إطار المصلحة العامة .

ومن أمثلة القضايا المتعلقة بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في فرنسا أن رفض أحد عمد التصريح لصاحب فندق بفتح باب ثان على الطريق العام . وذلك بقصد تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتصلة بالدعارة . بينما لم يحول العمدة سلطة منح مثل هذا الترخيص لحماية الآداب العامة وإنما لرعاية المصالح المتعلقة بالطريق العام (١) .

(١) راجع :

C. E. 26 Juillet, 1947, Dame Durand, Rec. p. 685.

الفصل الرابع

السرية في الشكل

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجى الذى يبدو فيه القرار ، والاجراءات التى تتبع فى إصداره .

والأصل أن القرار الإدارى لا يخضع لشكل معين الا إذا نص القانون على خلاف ذلك . فقد يصدر القرار صريحاً سواء جاء فى صيغة مكتوبة أم ظهر فى عبارة شفوية . وقد يكون القرار ضمناً يستدل عليه اما من سكوت الإدارة كما هو الحال فى قرار رفض تظلمات الأفراد أو قبول استقالاتهم المستفاد من عدم الرد عليها خلال مدة معينة ، واما من أفعال إيجابية كاستيلاء الإدارة على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة .

ولقواعد الشكل أهمية كبيرة فى مجال القرارات الإدارية إذ تهدف إلى حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة فى نفس الوقت :

— فاتباع الإدارة لهذه القواعد يفسح لها مجالاً للتدبير والتروى لئلا تصدر القرار بعد بحث ودراسة بدلاً من أن تصدره فى عجلة وإرتجال.. وفى ذلك تحقيق للمصلحة العامة وضمان لحسن سير الإدارة .

— ومن ناحية أخرى فإن احترام الإدارة لقواعد الشكل فيه ضمانه لصالح الأفراد وحقوقهم وحررياتهم تقابل ما تتمتع به الإدارة ازاءهم من امتيازات ..

ونتناول علاقة السرية بالشكل في مبحثين :

المبحث الأول : تنافر الشكلية والسرية .

المبحث الثاني : اثبات القرار الشفوي .

للمبحث الاول

تنافر الشكلية والسرية

ان الاجراءات الشكلية تتنافر مع السرية وتوفر للقرار الادارى نوعاً من العلانية اياً كانت صورة الشكل المتخذ ، وسواء تمثلت في وجوب نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية أو في كتابة القرار بصفة عامة . أو تمثلت في وجوب ذكر سبب القرار ، أو وجوب اتخاذ اجراءات معينة قبل اصداره وذلك كسماع أقوال صاحب الشأن أو أخذ رأى جهة معينة في موضوع القرار (١).

ولا يؤثر في أهمية عنصر الشكل بالنسبة لمسألة السرية أن العيب الذى يصيبه لا يؤدى إلى بطلان القرار الا إذا تعلق الأمر بمسائل جوهرية يمكن أن تؤثر في مضمون القرار . فقد جرى القضاء الادارى على ذلك من باب عدم المبالغة في التمسك بالشكليات .

ونرى أنه يمكن علاج بعض حالات السرية المرفوضة التي تلجأ الادارة فيها إلى العمل الخفى بغير مقتض فيما يتعلق بأى ركن من أركان القرار الادارى عن طريق فرض نوع من الشكلية في مجالها لتضمن لها قدرأ من العلانية ويتحقق ذلك باختيار نوع الشكلية الذى يتناسب مع الحالة المراد القضاء على السرية فيها . وصور الشكلية متعددة كما سبق القول ، منها وجوب كتابة القرار أو نشره أو تسييه . الا أنه يجب أن يراعى في اختيار الصورة

(١) وذلك كما هو الشأن بالنسبة لوائح الادارة العامة في فرنسا *réglement d'administration publique* الى يجب أخذ رأى مجلس الدولة بشأنها قبل اصدارها .

المناسبة لتحقيق الهدف ، تلا في المبالغة في الاجراءات وما تؤدى اليه من جهد زائد أو ببطء مفرط أو نتائج عكسية .

المبحث الثاني

اثبات القرار الشفوى

تثور مشكلة هامة فيما يتعلق بالشكل الشفوى للقرار الادارى ، هي مشكلة صعوبة اثباته . فقد يصدر الرئيس الادارى أمراً شفوياً إلى أحد مرعوسيه — اما حضورياً أو عن طريق رسول أو مسرة ويوجد هذا المرعوس حرجاً في طلب تدوين هذا الأمر ، أو يخشى عدم ارتياح الرئيس للطلب فيمثل ويقوم بتنفيذ الأمر الصادر اليه . ثم يحدث أن يتزب على تنفيذ هذا الأمر الشفوى وقوع كارثة أو مشكلة خطيرة تستدعى مساءلة المختصين . وعند التحقيق كثيراً ما ينكر الرئيس اصدار الأمر الشفوى السرى ويلقى بكل المسئولية على عاتق الموظف المنفذ الذى يصعب عليه اقامة الدليل على صدور الأمر الشفوى اليه ، ويضطر إلى البحث عن شهود سمعوا صدور هذا الأمر ، وان وجدهم قد لا يجد عندهم شجاعة الشهادة ضد رئيسهم الادارى ، خاصة وقد تشعبت جلور النفاق في قلوب أغلب العاملين .

وقد رأينا من قبل كيف كان وزير الداخلية وكبار رجال المعتقلات يعتقلون الناس بغير مستند ثم يدعون صدور أوامر جمهورية شفوية بالاعتقال دون تقديم أى دليل أو اثبات ، وذلك تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٧ . وذكرنا أن المشرع قد تدخل علاجاً لهذه الحالة ونص في اادة الثالثة من قانون الحريات العامة رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ في فقرتها الأخيرة على أنه «يشترط في الحالات العاجلة التى تتخذ فيها التدابير المشار اليها في هذه المادة بمقتضى أوامر شفوية أن تعزز كتابة خلال ثمانية أيام» . ونرى أنه يجب تعميم الأخذ بهذا الحل بالنسبة لكافة الأوامر الشفوية الصادرة عن أى فرع من فروع السلطة التنفيذية ، وذلك بقصد التوفيق بين امكان المواجهة العاجلة للأمور وبين امكان اثبات الأوامر الشفوية .

ففى الكتابة احباط للكذب وعلاج للنسيان . وصدق الخالق وهو ادرى
بما خلق حين قال فى معرض حديثه عن التدين «يا ايها الذين آمنوا اذا
تداينتم بدين الى اجل مسمى فاكتبوه .. ولا تساموا أن تكتبوه صغيراً
أو كبيراً الى أجله ، ذلكم أحسط عند الله ، وأقوم للشهادة ، وأدنى الا
ترتابوا .» (١).

(١) الآية رقم ٢٨٢ من سورة البقرة :

الفصل الخامس

السرية في الاختصاص

الاختصاص هو السلطة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في اصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية .

ويمكن تشبيه فكرة الاختصاص في القانون العام بفكرة الأهلية في القانون الخاص . إذ أن الفكرتين متعلقان بالقدره على مباشرة تصرف قانوني معين . وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها . فالقصد من فكرة الاختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به بما يحقق المصلحة العامة . أما القصد من فكرة الأهلية فهو استلزام حد أدنى من الادراك في متولى التصرف حماية لمصلحته الخاصة (١) .

وندرس علاقة السرية بالاختصاص في بحثين :

المبحث الأول : سرية توزيع الاختصاص .

المبحث الثاني : سرية مصدر القرار .

المبحث الأول

سرية توزيع الاختصاص

يثور التساؤل عما إذا كان من الممكن أن تكون إحدى الجهات الادارية مختصة سراً باصدار بعض القرارات. والمعروف أن توزيع الاختصاص يتم

M. Walive, Droit administratif, 9 éd, P. 452.

(١) راجع :

أما بواسطة التشريع وهذا هو الغالب ولما عن طريق العرف :

أما التشريع فقد أصبح له منذ زمن غير قريب مكان الصدارة في توزيع الاختصاصات بين جهات الإدارة ورجالها . والقاعدة التشريعية لا تسرى في حق الأفراد إلا بعد نشرها عليهم ، وإن كانت تسرى في حق الإدارة وتستطيع أن تصدر قرارات بناء عليها وإن ظلت سرّاً بالنسبة للأفراد . وذلك بشرط الاتمسك هذه القرارات حقوقهم أو يحتاج بها عليهم كما رأينا عند حديثنا عن إجراءات التنظيم الداخلي .

وأما العرف فيقوم أحياناً وفي مجال ضيق بتوزيع بعض الاختصاصات . وفي هذه الحالة لا يكون التوزيع سرّاً بطبيعة الحال . إذ أن العرف هو ما تعارف عليه الناس وشعروا بالزامه من قواعد السلوك (١) . وتعارف الناس لا يمكن أن ينصب إلا على شيء معلوم .

أما إذا لم يحدد التشريع أو العرف صاحب الاختصاص ، فإن الاختصاص يكون للجهة التي تتفق طبيعة عملها مع طبيعة هذا الاختصاص . وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بشأن قرار مجلس الوزراء الخاص بلجنة اصلاح الحرمين الشريفين أن هذا القرار «إذا لم يعين الأشخاص الذين تولف منهم هذه اللجنة بل وأمسك عن بيان الجهة المختصة بتقدير بدل السفر الخاص بأعضائها . فإن لوزير الأشغال — باعتباره صاحب الشأن في اختيار من يلزم لتنفيذ أعمال اصلاح الحرمين — حق تحديد بدل السفر » (١) .

البحث الثاني

سرية مصدر القرار

يمكن أن تتعلق السرية بمصدر القرار الحقيقي ، فيثور الشك حوله

(١) راجع رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٩ بعنوان «العرف الدستوري» .
(٢) راجع المحكمات رقم ٥٨٩ ، ٥٦٠ لية ٤ القضائية — مجموعة المبادئ القانونية إلى قرارها المحكمة الإدارية العليا في عشرين سنوات ص ١٨٧ .

وغم نسبة القرار في الظاهر إلى صاحب الاختصاص الرسمي . وذلك سواء في القرارات المكتوبة أو في القرارات الشفوية .

ففي القرارات المكتوبة حقيقة لا بد من تدوين اسم مصدر القرار وتوقيعه صراحة بغير خفاء . غير أن القرار قد يصدر سراً دون علم صاحب الاختصاص الرسمي ، وذلك عن طريق مديري المكاتب وأمناء السر ، باستخدام أختام التوقيعات المعدنية ، أو عن طريق التوقيع على بياض .

كما قد يصدر رئيس أحد المجالس قراراً ويدعى على خلاف الحقيقة صلبوره من المجلس كما حدث في عهد عبد الناصر . فقد أكد أعضاء مجلس الرئاسة ونواب رئيس الجمهورية السابقين بطلان تشكيل محكمة الدجوى ذات الأحكام الخطيرة . نظراً لأن قرار تشكيلها يستند إلى القرار بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ الذي كان ينحول لرئيس الجمهورية تشكيل محاكم خاصة . وقد ثبت فضلاً أن هذا القرار مزر ولم يعرض على مجلس الرئاسة خلافاً لما تقره في ديباجته (١) .

أما القرارات الشفوية فقد يعلنها صاحب الاختصاص على الملأ مباشرة فلا يكون هناك مجال للسرية فيها ، وقد تنقل الهم عن طريق المحيطين به أو موظفين آخرين يحتمل أن يكونوا كاذبين أو محرفين فيما ينقلون .

وهكذا يمكن أن تصدر قرارات كتابية أو شفوية سليمة من حيث الاختصاص ظاهرياً ، في حين تكون هذه القرارات في حقيقة الأمر معيبة لعدم اختصاص مصدرها الحقيقي دون أن يعلم بذلك الناس بل ولا صاحب الاختصاص نفسه .

وهذا يدفعنا إلى الحديث عن مدى خفاء عيب الاختصاص الذي يلحق بالقرار الإداري . والواقع أن هذا العيب يكون جسيماً أدى الوضوح

(١) راجع جريدة الاخبار الصادرة في ٣ يونيو عام ١٩٧٥ . الصفحة الثالثة والسادسة .

في بعض الحالات هي تلك التي يطلق عليها حالات اغتصاب السلطة .
ومن أمثلتها أن يصدر القرار من أحد الأفراد الذين لا يتصفون بصفة الموظف العام ، أو من أحد السعاة أو صغار العاملين بالادارة . ويعتبر القرار في هذه الحالة معلوماً فاقداً لصفته الادارية . وفي حالات أخرى هي حالات عدم الاختصاص البسيط يكون العيب أقل وضوحاً يثير اللبس في الأذهان .
وذلك كأن يصدر القرار ، لا من مدير الادارة وانما من وكيلها أو الأمين العام فيها ، فيثور الشك عما إذا كان مختصاً بإصدار هذا القرار أو مفوضاً فيه بتفويض صحيح .

خاتمة

تمثل السرية في أعمال السلطة التنفيذية في إخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة القوية ، التي أصبحت أخطر سلطات الدولة في كافة بلاد العالم على وجه التقريب . وهذه السرية أهمية بالغة في حياة الشعوب . إذ عن طريقها تتمكن الحكومات بالحق أو الباطل من إتيان ما لا تنجح في القيام به جهراً . وتتنوع السرية أخلاً بمعيار المصلحة العامة إلى نوعين : سرية مرفوضة وأخرى واجبة مرفوضة .

أما السرية المرفوضة فعادة ما يكون الهدف منها هو إخفاء أخطاء المسؤولين والافلات من رقابة الشعب والبرلمان والقضاء . وهذه الأخطاء تتجسد أحياناً في انتهاك أحكام القانون لاسيما فيما يخص حقوق الأفراد وأموال الدولة والصراع على السلطة ، وتظهر أحياناً في النتائج السيئة للسياسة الفاشلة للحكومة سواء في الداخل أو الخارج ، وقد تتعلق بتقارير كفاءة العاملين خشية ما يحدث في حال اذاعتها من إثارة الجدل والمنازعة فيها لعدم قيامها في أغلب الأحوال على اعتبارات موضوعية واضحة .

أما السرية المرفوضة التي يجب الحفاظ عليها مراعاة للمصلحة العامة فتتعلق بمسائل متعددة تشمل الأعمال الحربية ، وجانباً من أعمال الضبط وبعض معلومات الوظيفة ، ونوعاً من الأعمال التحضيرية ، والتصويت الانتخابي وما يتصل بالحياة الخاصة للأفراد .

ولا شك أن القرارات الإدارية هي أهم أعمال السلطة التنفيذية . خاصة ونحن نرى ألا وجود لأعمال السيادة في مصر ، لعدم مشروعيتها النصوص المتعلقة بها في قانوني مجلس الدولة والسلطة القضائية ، لخالفها للأحكام

الدمستورية التي تخضع الدولة للقانون وتحظر النص في القوانين على
تحسين أى عمل من أعمالها من رقابة القضاء (المادة ٦٤ والمادة ٦٥ من دستور
سنة ١٩٧١) . وبتحليل القرار الإدارى إلى عناصره الخمسة المعروفة وهى :
الحل والسبب والغاية والشكل والاختصاص ، نجد للسرية مجالاً فى كل منها .

فحل القرار الإدارى أو موضوعه قد يظل سراً لا ينشر أو يعلن .
والقرار الإدارى الخفى كما يسمونه لا يحتج به فى مواجهة الأفراد وإن كان
تتخذ فى حق الإدارة .

وسبب القرار قد تحتفظ الإدارة بسريته ما لم يلزمها القانون بذكره .
ويفترض أن لكل قرار إدارى سبباً مشروعاً . فإذا قدم المدعى ما يشكك
فى قرينة صحة السبب جاز للقضاء أن يلزم الإدارة بالافصاح عن سبب قرارها
وأن يجعل من امتناعها عن الكشف عنه دليلاً على صحة ما يدعيه صاحب الشأن .

وغاية القرار وهى الهدف منه ترتبط بالسرية بصلة طليدة . إذ الغاية
الحقيقية توجد فى نية مصدر القرار وقصده ، فتتعلق بمسائل نفسية يصعب
تحديدتها وإقامة الدليل عليها . وقد يقصد رجل الإدارة من حيث الواقع
بقراره تحقيق هدف شخصى أو سياسى لا يمت للمصلحة العامة بصلة .
وقد يرمى إلى تحقيق هدف غير ذلك الذى حدده المشرع للقرار على وجه
التخصيص . وهو بطبيعة الحال لا يكشف عن هذا القصد وإنما يكتفى فى
سريرته حتى لا يؤخذ عليه أو على قراره أى مأخذ .

وشكل القرار يتصل بالسرية أيضاً . فالشكلية تتنافى مع السرية بما
تتطلبه من اجراءات أو مظهر خارجى للقرار . ويمكن الاستفادة من
مظاهر الشكل المختلفة فى القضاء على أنواع السرية المرفوضة بصورة
أو بأخرى . كما يمكن علاج مسألة صعوبة إثبات القرار الشفوى باستلزام
أن يعزز هذا القرار كتابة خلال مدة معينة .

وأخيراً فإن للاختصاص كذلك علاقة بالسرية . فتوزيع الاختصاص

غالباً ما لا يتم سرّاً . ولكن إذا حدث ذلك في بعض الأحوال فإن نتائج التوزيع لا يتجّح بها في مواجهة الأفراد كما هو الشأن في اجراءات التنظيم الداخلي . وقد تتعلق السرية بمصدر القرار كما في حالة تزوير توقيع صاحب الاختصاص أو ادعاء صدور قرار شفوئى منه لا وجود له من حيث الواقع . ويحدث ذلك في أغلب الأحيان من جانب مديري المكاتب وأمناء السر وغيرهم من رجال الحاشية والمقربين من صاحب الاختصاص أو المكلفين بتنفيذ أوامره .

أسرار الحكام وأسرار الدولة :

ان الأعمال العامة يجب كمقاعدة عامة أن تتم علانية ولا يرجع إلى السرية الا عند وجود مقتضى من المصلحة العامة . فالمقاعدة هي علانية أعمال السلطة التنفيذية ، والاستثناء هو سريتها في حالة توافر المبرر . وذلك حتى يمكن اخضاع أعمال هذه السلطة للرقابة الشعبية والبرلمانية والقضائية تحقيقاً للديموقراطية وحفاظاً على المشروعية ، ولكي لا تقوم الحكومة تحت ستار الظلام بما لا تستطيع عمله في وضوح النهار .

والحقيقة أنه بالتأمل وتدقيق النظر يمكن التفرقة في اطار الأعمال السرية الصادرة من رجال السلطة التنفيذية بين أسرار الدولة وهي المعلومات التي يضر افشاؤها بالمصلحة العامة ، وبين أسرار الحكام المتعلقة بمهام مناصبهم وهي المعلومات التي يضر افشاؤها بالمصالح الخاصة لهؤلاء الحكام ، والتي عادة ما تكون مشينة مؤسفة فيها تفضيل للمصالح الخاص على المصالح العام ، أو اعتداء على الحقوق والحريات الفردية على وجه الخصوص ، ومن شأنها تأرجح مقاعد السلطة أو سحب بساطها من تحت أقدامهم ، مما يدفعهم إلى الحرص على اخفائها احتفاظاً بمناصبهم وما تدره عليهم من جاه أو مال ، والتاريخ خير شاهد على ما نقول .

المعارضة وكشف السرية :

ان المعارضة المنظمة هي صمام الأمان في أى تنظيم سياسى (١) . فهي التى تكفل حرية النقد وتضمن كشف الاسرار المشينة في تصرفات الحكومة وتسمح برد أى تسلط أو انحراف يمكن أن يقع من المسؤولين ، فضلا عن أنها تقضى على روح السلبية وعدم اكتراث المواطنين بالشئون العامة . هذه السلبية التى إذا أصابت أى تنظيم أفقدته فاعليته أو أودت بحياته . وبكفى للتدليل على ذلك أن نتذكر الانحرافات التى حدثت في الماضى من جانب بعض القادة السياسيين ، وما قابلها من موقف السواد الأعظم من المواطنين الذين ارتابوا في تصرفات قادتهم وفي نزاهتهم ولم يجدوا كرد فعل لذلك غير السلبية والانزواء . وذلك لأن الفرد بدلا من أن يجد الضمان الكافى لعدم الاعتداء عليه إذا هو اعترض أو انتقد ، كان يرى صاحب رأى الحر يختفى عن الأنظار كأنما بلعته الأرض أو خطفته السماء . وقد كشفت أحداث مايو عام ١٩٧١ عن كثير من الانحرافات والاختلاسات واستغلال النفوذ والاعتداءات الظالمة على الأرواح والأعراض والأموال . وظلت كل هذه الأمور مدة طويلة أسراراً خفية ، وما كانت لتظهر لولا قيام حركة التصحيح بما لرجالها من قوة ونفوذ . ولا تزال أمور كثيرة لا يعلمها الناس ، وما خفى كان أعظم .

ولعل الحكمة الأساسية من وراء تعدد الأحزاب في البلاد الغربية وربط هذا التعدد بالديموقراطية ترجع إلى قيام بعض هذه الأحزاب بدور المعارضة تجاه البعض الآخر الذى وصل إلى مقاعد الحكم . ويرى البعض أن المعارضة يمكن أن توجد حتى في حالة انعدام الأحزاب بل وقد وجدت بالفعل قبل نشأة نظام الأحزاب الذى لم يكده يتجاوز عمره قرنا من الزمان (٢) . ويمكن أن نشأ

(١) أنظر مؤلف الدكتور عبد الحميد متولى : الحريات العامة طبعة ١٩٧٥ ص ٩٣ .

وراجع للمؤلف : القانون الدستوري طبعة ١٩٧٣ ص ٩١ .

(٢) راجع :

— بل وهي ضرورية — حتى في البلاد التي لا تسمح ظروفها حالياً بقيام الأحزاب، وان كان تحقق المعارضة الفعالة بلا أحزاب قوية متوازنة قد أصبح من الأمور بالغة الصعوبة في العصر الحديث .

وما أخرجنا في مصر إلى حزب قوى معارض يستطيع كشف عيوب سياسة الحكومة وإظهار ما خفى من الحقائق العامة على الشعب . ولو كان لدينا مثل هذا الحزب المعارض في عهد عبد الناصر لما اهدرت الحقوق ولما طغى الحكام وإساءوا التصرف فالحقوا بالبلاد أضراراً بالغة وتركوها فريسة للكوارث والتكبات . فللحزب المعارض قوة يقف بها في مواجهة انحراف السلطة التنفيذية . وهنا يتحقق المراد الحقيقي من مبدأ الفصل بين السلطات وهو أن السلطة توقف السلطة (١) . فالمعارضة المنظمة هي وحدها التي تستطيع في الواقع أن تجابه الحكومة وتوقفها عند حدودها . أما البرلمان فعادة ما تسيطر عليه الحكومة ، أما بالاستحواذ على أغلبية المقاعد فيه كما هو الشأن في بلاد الديمقراطيات الغربية ، وأما لضعف البرلمان وصورية دوره كما هو الحال في البلاد الدكتاتورية سواء الشيوعية أو المتخلفة .

غير أن الحفاظ على الديمقراطية وتأمين مستقبلها يقتضى عدم السماح بقيام أحزاب ذات صبغة دكتاتورية تقوم على مذاهب غير ديمقراطية معروفة . وذلك كالحزب الشيوعي الذي إذا وصل إلى السلطة قام — تطبيقاً لمذهبه — بالقضاء على جميع الأحزاب الأخرى بطريقة رسمية أو فعلية ، ونفذ ما يراه وحده سراً أو علناً ، بل وكنم أنفاس أى رأى حر أو فكر معارض ؛ مما يؤكد أن تحريم قيام الحزب الشيوعي في بعض الدول ليس فيه أى اعتداء على الديمقراطية ، بل ان فيه محافظة عليها وحماية لها من تسلط هذا الحزب عليها إذا حدث واستحوذ على السلطة في البلاد .

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد الحميد متول : القانون الدستوري والأنظمة السياسية —

١٩٦٦ ص ١٨٦ وما بعدها .

التشريعة الفراء والسرية :

وفي الشريعة الاسلامية يأمر الله تعالى رسوله الكريم بعرض الأمور العامة على المؤمنين (١) فيقول سبحانه «وشاورهم في الأمر» (٢) ويقول جل شأنه في وصف المؤمنين «والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم» (٣) . وبطبيعة الحال تفرض الشورى عرض الأمور بوضوح وجلاء بلاسرية أو خفاء على الناس قبل البت فيها . فالأصل أن تتم الأمور التي تهم الناس على مسمع ومرأى منهم . وهذا حق للناس على ولى الأمر الذي لن يضره من ذلك شيء ما دام لا يعمل من السوء ما يخشى عرضه عليهم . ولا يلجأ إلى السرية في أعمال الدولة إلا إذا اقتضت الضرورة الكتمان كما في حالات الحروب والفتن . وذلك تطبيقاً لقاعدة متطابقة أقرتها الشريعة السمحة منذ قرون بعيدة قبل أن تأخذ بها التشريعات الحديثة وهي قاعدة «الضرورات تبيح المحظورات» .

وقد حثت الشريعة الاسلامية على قيام المعارضة بالنسبة لكل منكر يقع من ولى الأمر سراً أو جهراً . فقال سبحانه «كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر» (٤) . ويقول تعالى «ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون» (٥) وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم «من رأى منكم منكراً فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان» . ويقول «أحب الجهاد إلى الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر» (٦) .

(١) الدكتور عبد الحميد متولى : مبادئ نظام الحكم في الاسلام - ١٩٧٤ ص ٢٤١

و ما بعدها .

(٢) الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران .

(٣) الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى .

(٤) الآية رقم ١١٠ من سورة آل عمران .

(٥) الآية رقم ١٠٤ من سورة آل عمران .

(٦) راجع مؤلف الدكتور فؤاد محمد الناصي : مبدأ المشروعية في الاسلام . ١٩٧٣ -

١٩٧٤ ص ١٤٨ وما بعدها .

وقد خطب أبو بكر الخليفة الأول لرسول الله صلى الله عليه وسلم في الناس عند توليته فقال لهم «أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فان رأيتموني على حق فأعينوني ، وان رأيتموني على باطل فسدوني . أطيعوني ما أطعت الله فيكم فان عصيته فلا طاعة لي عليكم». ويقول الخليفة الثاني عمر في خطاب يوليه مقتدياً بسلفه الصديق «الا أن رأيتم في اعوجاجاً فقوموني » فبرد عليه أحد المسلمين بقوله «والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا» ، فيعقب أمير المؤمنين راضياً شاكراً بقوله «الحمد لله الذي أوجد في المسلمين من يقوم عمر بن محمد سيفه» (١) .

وقد سبق أن تحدثنا عن موقف الاسلام من السرية في أماكن متفرقة من البحث عند التعرض لأغلب جوانبه المتعددة . وذلك تأكيداً منا لأهمية أحكام شريعة الله ، ودعاء إلى المولى أن ينفعنا بها ، وقطيقاً من جانبنا للمادة الثانية من دستور جمهورية مصر العربية التي تعتبر بداية على طريق الخير فيما قضت به من أن «الاسلام دين الدولة .. ومبادئ الشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع» . وبالله التوفيق .

(١) راجع للدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب ص ٢٦٧ . السلطات الثلاث

البنوك التجارية في الكويت

الدكتور حازم الميلاوي

أستاذ مساعد الاقتصاد

كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

تمهيد وتقسيم :

لا جدال في أن لكل بلد ظروفه وأوضاعه التي تعكس نفسها على النظم والمؤسسات القائمة . ولا تخرج الكويت عن هذه القاعدة ، ولكنها مع ذلك تمثل وضعاً خاصاً تتميز فيه عن كثير من دول العالم . ففي الوقت الذي تتبادل الكويت والولايات المتحدة المرتبة الأولى من حيث متوسط الدخل الفردي بالنسبة لدول العالم (١) ، وفي الوقت الذي نرى في الكويت أعلى مستوى للاستهلاك في العالم ، فإنها لازالت تشارك دول العالم المتخلف بعض خصائصه ، فالأوضاع الاجتماعية وكثير من مظاهر الانتاج فيها أقرب إلى ظروف الدول المتخلفة أو ما تسمى بالدول النامية . ولعلنا نستطيع أن نصف اقتصاد الكويت في عبارة موجزة بالقول بأنه اقتصاد أقرب إلى ظروف الدول المتقدمة في جانب الاستهلاك والانفاق ، وأقرب إلى ظروف الدول النامية في جانب الانتاج . وهذه الطبيعة المزدوجة لاقتصاد الكويت تنعكس على المؤسسات القائمة ومنها البنوك التجارية .

- أقيمت هذه المحاضرة في جمعية الاقتصاديين الكويتية بدعوة منها في يناير ١٩٧٢

(١) cf. R. EL-Mallakh, *Economic Development and Regional Cooperation*, Kuwait, The University of Chicago Press, 1968

فالبنوك التجارية وهى حليلة العهد فى الكويت لم تقم على أسس البنوك التجارية فى الدول النامية ، لأن طبيعة جهاز الانتاج فيها ، وبخاصة انتاج النفط ، تختلف عن الظروف العادية لقطاعات التصدير فى الدول النامية . كما أن نمو البنوك التجارية لم يصاحبه نمو مقابل فى الطاقة الانتاجية كما هو الوضع فى الدول المتقدمة . لذلك نجد أن نمو الاقتصاد الكويتى لم يقابله نمو للحاجة إلى السيولة ووسائل الدفع . وهكذا فإن البنوك لم تقم بنفس الدور فى خلق وزيادة السيولة فى الاقتصاد كما هو الحال فى الدول المتقدمة ، بل على العكس فإن الكويت تتمتع بافراط فى السيولة مما جعل البنوك غالباً مجرد وسيط مالى بين المقرضين والمدينين .

وإذا كانت هذه هى خصائص الاقتصاد الكويتى من حيث توفر السيولة والقدرة على تصدير رأس المال ، فما هو الدور الذى يمكن أن تقوم به الكويت وبنوكها كمركز مالى ؟ أليست هذه الخصائص هى نفس خصائص سويسرا الآن ؟

هذه هى الأمور التى سأعرض لها فيما يلى .

وسوف أقصر هنا على دور البنوك التجارية فى الاقتصاد القومى . وبذلك لن أتعرض للدراسة جوانب اقتصاديات المشروعات من حيث الإدارة والربحية .. وغير ذلك من أمور الاقتصاد الوطنى . وسوف يودى ذلك بالضرورة إلى التعرض إلى جوانب متعددة من هذا الاقتصاد نظراً لأن البنوك فى الكويت تحتل مركزاً استراتيجياً من حيث القدرة على التأثير فى الاقتصاد .

(١)

تلعب التجارة دوراً أساسياً فى حياة الدول النامية وترجع خصائص التخلف إلى حد بعيد - إلى انتماع الدول الفقيرة فى الاقتصاد العالمى ودخولها

التجارة الدولية قبل أن يكتمل تطورها الداخلي (١) . فالدول المتقدمة حققت هذا التقدم نتيجة تطور طبيعي داخلي . وإذا كانت العلاقات الدولية قد ساعدت بعض الدول المتقدمة على الاسراع بالتقدم ، فان مرد هذا هو أن هذه العلاقات الدولية كانت تخدم نفس اتجاه التطور الداخلي ، ومن ثم أدت إلى تدعيمه وتأكيد . وليس معنى ذلك ان التقدم في هذه الدول قد تم بنفس الدرجة وفي نفس الوقت في القطاعات المختلفة . فالحقيقة أن الاخذ بالثورة الصناعية قد تم تدريجياً وانتشر من القطاعات الرائدة إلى بقية الاقتصاد ولكن هذا التطور تم بمنطق داخلي في القوى الاقتصادية والاجتماعية في نفس الدولة .

أما بالنسبة للدول المتخلفة فقد فرض عليها الأخذ بالأساليب الحديثة من الخارج نتيجة دخولها في السوق العالمي وتخصصها في إنتاج سلع لهذه السوق وهكذا انحصر التقدم في نطاق التصدير دون انتشاره للقطاعات الأخرى الداخلية ، لأن القوى المحركة للتقدم لم تنشأ من الداخل ، بل فرضت من الخارج ، مما أدى في بعض الأحيان إلى القضاء على كثير من قوى التطور الداخلية التي كان يمكن أن تؤدي إلى تنمية الاقتصاد . ومثال ذلك ما حدث في الهند عندما أدى دخولها المبكر في التجارة الدولية إلى القضاء على صناعة المنسوجات الناشئة وتحولها تدريجياً إلى العودة للإنتاج الزراعي .

ومهما كانت أسباب التخلف فان معظم الدول النامية تعرف قطاعين : قطاع متقدم حديث يعمل للتصدير ، وآخر تقليدي داخلي (٢) . وإذا كانت الكويت تشترك مع الدول النامية في وجود هذا القطاع الحديث للتصدير ، فان ظروف الإنتاج وطبيعته ، في هذا القطاع الحديث تختلف

cf. Amin, Les Effets Structurels de L'Intégration International (I) des Economies Précapitalistes. Thèse. Paris, 1957

(٢) أنظر على سبيل المثال ، عمر وعبي الدين ، التنمية والتخطيط الاقتصادي ، دار النهضة العربية . بيروت ١٩٧٢ ، ص ١٨٧ .

عن مثيلاتها في الدول النامية مما يغير من دور البنوك التجارية في هذا الصدد. ان قطاع التصدير في الدول النامية يعتمد على نشاط كان موجوداً من قبل ، والجديد هو توجيه الانتاج في هذا النشاط نحو السوق العالمى وما يستتبع ذلك من تغيرات أساليب الانتاج والادارة . فصادرات القطن والمطاط والكافور وغيرها أصبحت تنتج لسوق دولية مما يستتبع ظهور الاقتصاد التقدى لهذه المحاصيل وظهور أثمان دولية لها ، وبحيث ينخفض انتاجها وتسويقها لاعتبارات السوق وليس لحكم العادات والتقاليد كما يجرى في القطاع التقليدى .

ويستتبع هذا الانتاج الكبير للسوق الدولية توفير الوسائل الحديثة للانتاج ، وبوجه خاص توفير أساليب مناسبة لتمويل انتاج محاصيل التصدير وعلى هذا الأساس نشأت البنوك التجارية في الدول المتخلفة (١) . فهذه البنوك تعمل كمفروع لبنوك أجنبية رئيسية توجد عادة في الدول المتقدمة التي تمثل السوق الرئيسى لصادرات الدول المتخلفة . وهذه المرفوع تقوم بتمويل محاصيل التصدير في مرحلة الانتاج ، حتى إذا تم التصدير استردت البنوك حقوقها . وهى بذلك لا تقوم الا بدور محدود ولفترات دورية وليس لها أية سياسة مصرفية وأهم المبادئ التي تسير عليها هى قاعدة السلامة . فاصدار وسائل الدفع المحلية للاقراض يتم عادة بغطاء ١٠٠٪ من العملة الرئيسية ، بحيث ان ما تصدره من عملات محلية ووسائل دفع محلية لتمويل الصادرات يجب أن يغطى بالكامل بالعملة الرئيسية للدولة الأم ، ولذلك فان رأسمال هذه البنوك وما يحصل عليه من مدخرات توضع في شكل أرصدة وأوراق نقدية ومالية بالعملة الرئيسية ، ولا تحول إلى عملات محلية إلا لفترات مؤقتة عند تمويل الحصول الرئيسى للتصدير ، ثم تسحب هذه العملة المحلية بعد إشتمام التضليل وتسديد قيمة القرض للبنك .

cf. Gordon, F. Borcham, Banking Problems With Special (1)
Reference to Developing Countries. National Bank of Egypt, Cairo 1967

وهكذا نجد أن البنوك التجارية في الدول النامية نشأت مرتبطة بالازدواج الاقتصادي القائم بها ولخدمة قطاع التصدير لتوفير مصادر التمويل اللازمة .

ورغم أن نشأة البنوك التجارية في الكويت ترجع إلى أحد فروع البنوك الأجنبية ، إلا أنه سرعان ما يتضح اختلاف حاجات قطاع التصدير في الكويت عنها في الدول النامية الأخرى ، ومن ثم اختلاف دور هذه البنوك في الكويت .

إن تاريخ البنوك التجارية في الكويت حديث جداً (١) ، فأول بنك تجارى كان بالفعل أحد فروع البنوك الأجنبية وهو البنك البريطاني للشرق الأوسط الذى منح امتياز القيام بأعمال مصرفية في الكويت لمدة ثلاثين عاماً وذلك عام ١٩٤١ . وقد كانت الروبية الهندية هى العملة الرئيسية السائدة آنذاك وهى تابعة لعملة رئيسية هى الجنيه الاسترلى . وكان يقوم بإصدار هذه العملة المحلية البنك المركزى الهندى . فالنظام النقدي الكويتى كان جزءاً من منطقة الاسترلى ، وكان يستخدم وحدات نقد أجنبية (الروبية) تصدرها مؤسسة أجنبية (بنك الهند المركزى) . وبصلاص المرسوم الأميرى رقم (٤١) لسنة ١٩٦٠ أنشئ مجلس النقد الذى يصدر الدينار الكويتى بناء على طلب البنوك التجارية مقابل الحصول على الاسترلى بسعر صرف ثابت إذا وجدت البنوك حاجة إلى التمويل الداخلى كما يقوم مجلس النقد بسحب الدينار الكويتى بناء على طلب هذه البنوك مقابل دفعة للاسترلى .

وفى نفس الوقت انشئت عدة بنوك تجارية وطنية ، فتأسس بنك الكويت الوطنى عام ١٩٥٢ وبأشر أعماله عام ١٩٥٣ ثم البنك التجارى الكويتى عام ١٩٦٠ وبنك الخليج فى نفس العام ثم البنك الأهلى الكويتى عام ١٩٦٢ .

(١) أنظر فى هذا الموضوع بحث الدكتور عبد المنعم الطنابل ، النظام النقدي الكويتى ، ١٩٦٩ ، بحث أعد ضمن برنامج خاص لمعهد التخطيط الاقتصادى والاجتماعى مطبوع علم الآلة
الكاتبة : الكويت .

وفي نهاية عام ١٩٧١ سوف يحل محل فرع البنك البريطاني للشرق الأوسط
بنك الكويت والشرق الأوسط ، وأخيراً فقد صدر القانون رقم ٣٢
لسنة ١٩٦٨ بإنشاء البنك المركزي في الكويت لأول مرة وتنظيم المهنة
المصرفية .

ونلاحظ أن الحكومة قد اتجهت إلى تخفيف ارتباط النظام النقدي
منطقة الاسترليني ، فخفض الاعتماد على الاسترليني في غطاء الإصدار مع
زيادة نسبة الذهب والعملات الأخرى ، بالإضافة إلى أن تنظيم منطقة
الاسترليني ذاته ، وقد ساعد على تخفيف القيود على الصرف في إنجلترا ،
قد أدى إلى أن رابطة منطقة الاسترليني ذاتها قد ضعفت إلى حد بعيد . ولهذا
الأسباب وغيرها رفضت الكويت متابعة إنجلترا في تخفيض عملتها عام ١٩٦٧

وإذا كانت نشأة النظام النقدي والمصرفي في الكويت تشبه الأوضاع
في الدول النامية الأخرى ، فإن البنوك التجارية لم تقم بأي دور في تمويل
الصادرات وهو الدور الرئيسي الذي قامت من أجله في الدول النامية
الأخرى .

لقد ذكرت أن أهم ما يميز اقتصاد الكويت هو الانفصال بين نمط
الاستهلاك ونمط الانتاج . فالاستهلاك لا يختلف عنه في أكثر الدول المتقدمة
في حين أن الجهاز الانتاجي مازال متخلفاً . والسبب في ذلك يرجع إلى
وضع صناعة النفط في الكويت ، فهي صناعة حديثة ومتقدمة جداً وقد
ألحقت إلى الاقتصاد الكويتي من الخارج لكي تعمل أساساً لخدمة السوق
العالمي . فهي من هذه الناحية تقابل قطاعات التصدير المتقدمة في الدول
النامية . ولكنها تختلف عن هذه القطاعات في أنها ليست فقط موجهة للسوق
العالمية ، ولكنها تكاد تعتمد كلياً على عناصر انتاج أجنبية . فهي صناعة
ذات كثافة رأسمالية عالية ، وحاجتها إلى العمل قليلة نسبياً ، فضلاً عن أن
نوع العمل المستخدم فيها هو عمل في ماهر ، لذلك نجد أن أغلب عناصر

الانتاج فيها هي عناصر أجنبية . وان ما تحصل عليه الكويت من دخل للبترول هو نظير حتموق الملكية فهو أقرب إلى الربيع الاقتصادى وليس نتيجة مساهمة انتاجية حقيقية . وهكذا نجد أن قطاع التصدير في الكويت ليس مجرد توجيه نشاط احد القطاعات القائمة لخدمة السوق العالمى ، بل انه خلق كامل وجدبد لقطاع لم يكن موجوداً بأية صورة من الصور ، فهو امتداد اقتصادى للاقتصاد العالمى ارتبط جغرافياً بالكويت ، ولذلك فان هذه الصناعة تعتمد اعتماداً كلياً على السوق العالمى في توفير عناصر الانتاج اللازمة وفي توفير الطلب والسوق كما أن التمويل أيضاً يعتمد على نفس المصادر الخارجية .

ولذلك نجد أن البنوك التجارية لم تقم بنفس الدور المخصص لها في الدول النامية لتمويل الصادرات نتيجة للوضع الخاص بقطاع التصدير في الكويت . وعلى العكس من ذلك فان النشاط الأساسى للبنوك التجارية هو تمويل الواردات — أى المرحلة الأخيرة من المراحل الانتاجية قبل الوصول إلى المستهلك — وهذا مظهر من مظاهر الانفصال بين نمط الانتاج ونمط الاستهلاك . فمجهز الانتاج المخلود في الكويت لا يكاد يحتاج إلى خدمات البنوك التجارية ، بعكس هيكل الاستهلاك المتقدم والمتنوع مما وجه نشاط البنوك لخدمته . ويمثل الائتمان المصرفى نسبة عالية جداً من قيمة الواردات تبلغ حوالى نصف القيمة . وبطبيعة الأحوال فانه يصعب الاعتقاد بأن الائتمان المصرفى يتركز في التجارة الخارجية ، ورغم عدم توفر بيانات مفصلة فانه يبدو أن هذا هو المجال الرئيسى للائتمان المصرفى .

وإذا كانت البنوك التجارية في الكويت لم تقم بالدور التقليدى للبنوك التجارية في الدول النامية لتمويل الصادرات ، فهناك محل للتساؤل عما إذا كان دور هذه البنوك يشابه أو يقترب من دور البنوك في الدول المتقدمة ؟

(٢)

من المعروف ان البنوك التجارية هي نوع من المؤسسات المالية الوسيطة

ولكنها ليست مؤسسات مالية عادية إذ أنها تتميز بقدرتها على زيادة السيولة في الاقتصاد (١) .

فالنشاط الاقتصادي يؤدي إلى توزيع فتحول على الوحدات مقابل مساهمتها في الانتاج عن طريق العمل أو الملكية . وتستخدم هذه الدخول الموزعة للاتفاق على الاستهلاك من جانب الأفراد والاستثمار من جانب المشروعات ، وليس من الضروري - بل نادراً - أن يتوافق نمط سلوك الوحدات باعتبارها كاسبة للدخل وباعتبارها متفقة له ، فقد يكون الاتفاق أقل أو أكثر من الدخل (٢) . ولذلك نجد بعض الوحدات تعاني من عجز في حين تعرف وحدات أخرى فائضاً ، فغالباً ما يكون اتفاق الأفراد أقل من دخولهم ، كما تنفق المشروعات عادة على استثمارات أكثر من دخولها . ولذلك فإن حسن سير الاقتصاد يتطلب إيجاد الوسائل الكفيلة بنقل الفائض من الوحدات الفائضة إلى الوحدات العاجزة ، أو بمعنى آخر وضع مخدرات المدخرين تحت تصرف المستثمرين . وبطبيعة الحال فإن ذلك يتم مقابل فائدة مناسبة تعوض المدخر عن مخاطر عدم الوفاء ، وعن التخلي عن جزء من دخله في الحاضر ، وهو يمثل أيضاً جزءاً من النفقة التي يتحملها المستثمر مقابل زيادة قدرة قدرته على الحصول على دخول في المستقبل بزيادة طاقته الانتاجية .

وتقوم المؤسسات المالية والوسيلة بتيسير وضع الفائض الذي تحمقه الوحدات الفائضة تحت تصرف الوحدات العاجزة بأفضل الشروط الممكنة فوجود هذه المؤسسات الوسيطة من بنوك وصناديق ادخار واستثمار وشركات تأمين يغني المدخر والمستثمر من مشقة البحث عن الشخص المناسب . فن

(1) cf. R. S. Sayers, Modern Banking, oxford at the Clarendon Press, 1964, pp. 175

(2) cf. John G. Gurley and E.S. Show, Money in a Theory of Fniance, The Brookings Institutions, Washington, 1960

لديه فائض يتجه إلى احدى المؤسسات الوسيطة ويقدم لها هذا الفائض مقابل سعر فائدة معقول . كما أن من يحتاج للاقتراض يتجه أيضاً إلى نفس هذه المؤسسات للحصول على حاجته مقابل فائدة معقولة . ولا يقتصر الأمر على تيسير التقاء المقرضين بالمدينين بل ان مزايا التخصص والانتاج الكبير من شأنها نقل الفائض بأحسن الشروط الممكنة للطرفين ، ومن ثم فهي تحقق فائدة أكيدة للاقتصاد القوي إذ أنها تؤدي إلى تخفيض نفقة هذا التمويل إلى أدنى حد .

والواقع ان ما تحققه هذه المؤسسات المالية الوسيطة من أرباح انما هو مقابل الميزة التي يجنيها الاقتصاد القومي من نشاطها ، فالمدين الفرد بالنظر إلى صغر رأسماله وضيق نشاطه انما يتعرض لمخاطر ضخمة إذا صادف مقرضاً معسراً أو غير أمين ، ولذلك يلجأ عادة إلى المبالغة في أسعار الفائدة التي يتقاضاها لمواجهة هذه المخاطر المحتملة . وهذا هو التفسير الاقتصادي لأسعار الفائدة الباهظة التي يحصل عليها المرابون . وهي مسألة لا تعود إلى جشع هؤلاء بقدر ما تعود إلى ضخامة المخاطر التي يتعرضون لها .

أما المؤسسات المالية الوسيطة التي تخصص في استلام ودائع المدينين ثم أقراض هذه الودائع للمستثمرين فانها بالنظر لاتساع حجم عملياتها ونشاطها وتنوع معاملاتها تستطيع أن تخفض نسبة مخاطرها بدرجة كبيرة ، وهذا هو قانون الاعداد الكبيرة . فالمخاطر التي يتعرض لها المدين الفرد تكاد تنعدم إذا أودع مديراته مؤسسة مالية ضخمة وحيث لا يمثل قرضه سوى نسبة ضئيلة جداً من الأموال المودعة لديها ، ولذلك فان هذا القرض يقبل تخفيض سعر الفائدة الذي يتقاضاه على الأبداع لأن مخاطر عدم الدفع قد انعدمت أو كادت ، وبالنظر لتوزيع القروض التي تمنحها هذه المؤسسات على عدد كبير من المستثمرين فان مخاطر عدم الدفع تقل نسبتها بشكل واضح وهكذا تتقاضى المؤسسة الوسيطة فائدة معقولة جداً من المستثمر .

ولا يقتصر الأمر على توفير التمويل في الاقتصاد القومي من الوحدات

القائضة إلى الوحدات العاجزة بأقل نفقة ممكنة ، بل ان هذه المؤسسات المالية الوسيطة تساعد على زيادة فرص التمويل في الاقتصاد لتشجيع الكثير من الوحدات على زيادة مدخراتها ووضعها تحت تصرف المستثمرين وهذه المؤسسات تصدر أنواعاً عديدة من الأصول المالية المتنوعة من حيث الخصائص التي تتفق أكثر مع اختلاف الظروف وتساعد على زيادة المدخرات . فالأصول تختلف فيما بينها من حيث درجة السيولة ومن حيث الفائدة ومن حيث طول المدة والمخاطر .. ، وهذا من شأنه أن يساعد على زيادة المدخرات . وهكذا لعبت المؤسسات الوسيطة دوراً أساسياً في الحياة الاقتصادية .

وتشارك البنوك التجارية مع بقية المؤسسات الوسيطة الأخرى في أداء هذه الخدمة للاقتصاد القوي ، ولكن البنوك التجارية تتميز عن غيرها من المؤسسات المالية الوسيطة بأنها مؤسسات تريد من السيولة في الاقتصاد القوي ، وهذه هي الصفة المميزة للبنوك التجارية، وهذا هو دورها الأساسي . إذ أن نمو الانتاج ونمو المبادلات يسيران معاً . ونمو المبادلات رهن بتوفير وسائل الدفع اللازمة . ولذلك فقد كان اكتشاف النقود وتطورها مرتبطاً بنمو وتطور المبادلات . وتمثل البنوك خطوة أخيرة في تنمية وسائل الدفع المتاحة للاقتصاد . ولذلك فإن من أهم خصائص البنوك التجارية هو خلق السيولة أو وسائل الدفع .

ونلاحظ ان وسائل الدفع هي استجابة للاقتصاد وللحاجات المتطورة . فقد كانت وسائل الدفع الأولى تتكون من بعض السلع الهامة وهذه - هي مرحلة النقود السلعية - ثم أصبحت من المعدن النفيس (الذهب والفضة) وهذه - مرحلة النقود المعدنية - ثم ظهرت أوراق البنكنوت التي يصدرها البنك المركزي وهذه - مرحلة النقود الورقية . والآن فانا نعيش مرحلة نقود الودائع أى وسائل الدفع التي يخلقها البنك التجارى . فالبنك التجارى لا يعدو أن يكون مؤسسة تقدم مديونيتها الخاصة للأفراد أو المشروعات . وهكذا تؤدي البنوك التجارية إلى زيادة وسائل الدفع أو السيولة في الاقتصاد القوي . ويتم تقديم هذه المديونية مقابل حقوق للبنوك على الأفراد أو على

المشروعات وهى حقوق ترد على السلع والخدمات التى يعرضونها أو التى ينتجونها . فالبنك التجارى إذا كان يقوم بمبادلة الالتزامات والمديونيات فانه يضيف شيئاً جديداً للاقتصاد القوى وهو السيولة . لأن دين البنك التجارى وحده يتمتع بالقبول العام ومن ثم يستخدم كوسائل دفع فى المعاملات . ومن الطبيعى أن زيادة الانتاج والمبادلات تستدعى زيادة وسائل الدفع والا أصيب الاقتصاد بأزمة سيولة تقيد من نموه . وهناك من يرى ضرورة زيادة عرض النقود باستمرار لمواجهة النمو المضطرب للاقتصاد (فردمان) وان نقص السيولة يودى فى بعض الأحيان إلى انكماش الاقتصاد(١).

ومن المتصور نظرياً امكان اجراء أى حجم من المبادلات بكيفية محدودة من وسائل الدفع إذا سمحنا للمستوى العام للأسعار بالانخفاض باستمرار ولسرعة تداول النقود بالزيادة المستمرة . ومع ذلك هناك اعتبارات هيكلية تحول دون امكان تحقيق هذا الاحتمال . فأسباب جمود الأسعار متعددة فى الاقتصاديات الحديثة . فهناك «الخداع النقدي» وما يستلزمه من عدم انقاص بعض الأثمان والدخول النقدية . وهناك القيود التشريعية التى تضع حدوداً دنيا لبعض الدخول النقدية . وهناك موقف النقابات العالية من تخفيض الأجور النقدية . وهناك العقود المؤجلة .. وهكذا فان أسباب جمود الأسعار متعددة فى الاقتصاديات الحديثة وبالمثل فان هناك حدوداً فنية على إمكانية زيادة سرعة التداول . ولذلك فمن الطبيعى أن نتوقع زيادة وسائل الدفع مع زيادة النمو الاقتصادى وزيادة حجم المبادلات المترتبة عليه .

لزاء هذه الحاجة المتزايدة لوسائل الدفع ظهرت البنوك التجارية كوسائل مالية خالقة لوسائل الدفع المتاحة للاقتصاد وزيادة سيولته ، وهذه الوسائل تناسب بدرجة أكبر وحاجات الاقتصاد المعاصر لأنها تتمتع بمرونة كبيرة لا تتحقق بنفس الدرجة لوسائل الدفع الأخرى . وليس معنى ذلك أن هناك علاقة سببية واضحة بين حاجات المعاملات وبين حجم هذه الوسائل .

(1) cf. M. Friedman et W. Heller, Politique Monétaire ou Politique Fiscale, (trad.) Paris 1969, pp. 65.

وقد كان الاقتصاديون التقليديون يزرون البنوك دوراً سلبياً يقتصر على تسجيل حاجات السوق بحيث يوسع أو يضيق من الائتمان حسب هذه الحاجات ، ولكن الاتجاه الآن يميل إلى الاعتقاد بعدم وجود هذه العلاقة وأن البنوك تتمتع بدور إيجابي في تحديد حجم الائتمان ، ومن ثم في وسائل الدفع بما يؤثر على النشاط الإقتصادي نفسه بالتشجيع أو بالتضييق . والذي لا جدال فيه هو أن الاقتصاد الحديث يحتاج إلى هذه البنوك التجارية لخلق وسائل جديدة للدفع ولزيادة سيولة الاقتصاد بما يتناسب مع نمو المبادلات . والواقع ان مجرد القاء نظرة عابرة على ميزانية البنك التجاري في أية دولة متقدمة كاف للدلالة على دوره في هذا الصدد . فالعنصر الرئيسي في خصوم (مطلوبات) الميزانية يتكون من الودائع أى مديونية البنك ، والعنصر الرئيسي في أصولها (الموجودات) يتكون من حقوق البنك قصيرة الأجل في شكل اذونات خزانة وأوراق تجارية مضمومة وقروض واعتمادات للأفراد والمشروعات ، أى أن البنك يعرض مديونيته مقابل حقوق قصيرة الأجل مرتبطة بالانتاج والمبادلات داخل الاقتصاد .

والآن ماذا عن الوضع في الكويت ؟؟ . هل يعاني الاقتصاد الكويتي حقاً من نقص في السيولة يستدعي نشاط البنوك التجارية لمواجهة هذا النقص؟

الواقع ان الاقتصاد الكويتي يمتاز بدرجة عالية من السيولة ويصعب الاعتقاد بأن البنوك التجارية في الكويت تساهم في زيادة درجة سيولة الاقتصاد . وليس من الغريب أن تطرح في سوق الكويت أسهم وسندات إحدى الشركات المساهمة لكي تغطي في أيام معلودات ولا أكثر من مائة ضعف من القيمة المطروحة (اسهم بنك الكويت والشرق الأوسط) .

ونظرة سريعة على ميزانية البنوك التجارية في الكويت توضح لنا حقيقة دورها في خلق السيولة التقليدية (١) . فنلاحظ ان أهم عناصر المطلوبات هو

(١) البيانات المطلقة بميزانية البنوك التجارية في الكويت مأخوذة من التقرير السنوي الأول للبنك المركزي الكويتي . الكويت ١٩٧١ .

ودائع المقيمين في الكويت حيث تمثل في المتوسط خلال الفترة ٦٣ - ١٩٧١ حوالي ٨٢,١٪ من صافي مطلوبات البنوك التجارية .

ولا جدال في أن هذا الوضع يتفق مع العمل في البنوك التجارية بالدول المتقدمة حيث تمثل ودائع الأفراد والمشروعات العنصر الأساسي من مطلوبات البنك . ولكن ارتفاع نسبة الودائع بين خصوم ميزانية البنوك التجارية لا يكفي للدلالة على أن هذه البنوك تقوم بخلق سيولة جديدة في الاقتصاد ، بل ان الأمر يحتاج إلى مزيد من التأمل . وأول ما نلاحظه على توزيع هذه الودائع بين ودائع حالة وودائع ادخارية وودائع لأجل ارتفاع نسبة الودائع الادخارية والودائع لأجل من بين الحجم الكلي للودائع ، فنسبة الودائع الحالة إلى مجموع الودائع في الفترة المتقدمة يبلغ ٣٢,٨٪ أى أقل من الثلث وهذه النسبة لا تمثل الحقيقة ، وذلك لارتفاع نسبة هذه الودائع في السنوات الأولى كثيراً، إذ بلغت أكثر من ٥٠٪، في حين أنها لا تكاد تبلغ الخمس الآن. ويفسر ذلك الاتجاه السابق بسبب حداثة العهد بالنظم المصرفية ، فقد كان الكثير من الودائع الحالة يخفى ودائع ادخارية . فنظراً للجهل بالفرص المتاحة أو لبعض الاعتبارات الدينية اتجه الكثيرون لتفضيل الودائع الحالة .

ان البنك التجارى انما يخلق وسائل دفع جديدة بصدد الودائع الحالة «غب الاطلاع» ، أما الودائع الادخارية ولأجل فهي تنتج عادة من ابداع حقيقي من جانب الأفراد لدى البنوك التجارية ولذلك فهي لا تمثل وسائل دفع جديدة يخلقها النظام المصرفي . فالودائع الادخارية ولأجل تمثل وسائل دفع سمجت من التداول ووضعت تحت تصرف البنوك ليقوم باعادة توزيعها . وبعبارة أخرى فان دور البنك التجارى بالنسبة للودائع الادخارية ولأجل هو عادة دور الوسيط المالى الذى يجمع مدخرات الوحدات الفائضة لكي يضعها تحت تصرف الوحدات العاجزة .

ولا يقتصر الأمر على ما تقدم بل ان الودائع الحالة لا تمثل خاق وسائل

دفع جديدة الا بالقدر الذى تكون فيه هذه الودائع (مديونية البنك) افتراضية وليست حقيقية - أى انها ليست مقابل عملية ايداع حقيقى من جانب الأفراد والمشروعات - ولذلك فان الأمر يقتضى التعرض لجانب الموجودات (الأصول) . والملاحظة المزدوجة التى تبلى من مراجعة موجودات البنوك التجارية هى ، من ناحية ، ارتفاع نسبة الموجودات الأجنبية ، ومن ناحية انخفاض نسبة الائتمان المصرفى (السلفيات والحصصيات للمقيمين) .

وعلى ذلك فان زيادة المديونية للبنوك التجارية فى الكويت قد أصطحب زيادة الدائنية بالنسبة للخارج ، ومعنى ذلك أن النظام المصرفى لا يخلق وسائل دفع جديدة ليحقق بها الاقتصاد الكويتى ولكنه يستخدم موارده من مدخرات للتوظيف فى الخارج . ورغم الزيادة المستمرة فى قيمة الائتمان المصرفى الممنوح للاقتصاد الداخلى فاننا نلاحظ ثباتاً كبيراً فى نسبة هذا الائتمان المصرفى وفى الموجودات الأجنبية بالنسبة إلى صافى الموجودات . ومعنى ذلك انه رغم نمو الاقتصاد الكويتى فى الفترة المشار إليها وزيادة الدخل القومى بها ، الا أن هيكل الائتمان قد ظل ثابتاً إلى حد بعيد . وإذا كان الائتمان المصرفى قد زاد مع زيادة الدخل القومى بنسبة أكبر قليلاً فانه قد حافظ على نفس العلاقة مع نمو الواردات ، وهذا ما يؤيد ما سبق أن ذهبنا إليه من أن الائتمان المصرفى انما يستخدم عادة لتمويل الواردات .

والواقع ان الاقتصاد الكويتى على درجة عالية جداً من السيولة تمكنه من التوظيف فى الخارج . ولذلك نجد أن السوق النقدية ممثلة فى اخونات الخزنة والأوراق التجارية المقدمة للخصم لا زالت ضئيلة القيمة مما يفيد نقص الحاجة إلى السيولة .

وحقيقة الأمر أن المدخرات فى الاقتصاد الكويتى كبيرة جداً وتجاوز كثيراً طاقة الاقتصاد على امتصاصها فى استثمارات محلية . ولذلك فان الجزء الغالب من مديونية البنوك التجارية الكويتية لم تنشأ نتيجة قيام هذه البنوك بخلق ودايع افتراضية لسد حاجة الاقتصاد إلى السيولة . ولكنها نشأت عن

عملية ايداع حقيقى تقوم بمقتضاه الوحدات الفائضة بايداع الفائض من مدخراتها لدى البنوك لكى تقوم باستثمارها وخاصة فى الخارج . وهكذا نجد أن دور البنوك التجارية هنا لا يخرج عن دور المؤسسات المالية الوسيطة ، وربما تكون النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك هو أن البنوك التجارية بالنظر إلى اختلاف دورها لا يمكن أن تتقيد بنفس قواعد البنوك التجارية فى الدول المتقدمة وان عليها أن تتبع سياسة أكثر جرأة وهو ما سنشير اليه فى النهاية .

وهذه الزيادة فى سيولة الاقتصاد الكويتى ترجع إلى اعتبارات لانخفاض الدخل القومى ومتوسط الدخل الفردى مرتفع جداً فى الكويت دو ينشأ أساساً من قطاع تصدير النفط . ويؤدى هذا من ناحية إلى زيادة حجم المدخرات بالنسبة إلى فرص الاستثمار المحلى ، ومن ناحية أخرى إلى ارتفاع سيولة الاقتصاد الكويتى .

فمع أن الأهمية النسبية لقطاع النفط أخذت تتناقص بمرور الوقت فى تكوين الناتج المحلى الإجمالى حيث تمثل فى السنوات الأخيرة حوالى ٥٦٪ فقط إلا أن هذا القطاع مازال مهيمناً إلى حد بعيد على تكوين الناتج المحلى ، ويباشر نوعاً من تأثيره المضاعف على الاقتصاد القومى . فقد أدى انخفاض الدخل من النفط فى سنة ١٩٦٧ نتيجة للعدوان فى الشرق الأوسط بنسبة ١٧,١٪ إلى تخفيض معدل النمو فى الناتج المحلى الإجمالى إلى ٢٪ فقط وهو أدنى مستوى عرفه الاقتصاد الكويتى فى سنوات ما بعد النفط ، كما أدت زيادة الدخل من النفط بمعدل ١١,٨٪ فى ١٩٦٩/٦٨ إلى ارتفاع نمو الناتج المحلى الإجمالى إلى ٩,١٪ ، وأدى تناقص معدل الزيادة فى دخل النفط إلى ٥,١٪ فى ١٩٧٠/٦٩ إلى تراجع معدل النمو فى الناتج المحلى إلى ٣,٨٪ . والواقع ان القطاعات الإنتاجية (١) الأخرى التى تشترك مع قطاع النفط فى تكوين

(١) الواقع أن الجزء الأكبر من الانتاج المحلى - غير النفط - يمثل السلع المحلية التى لا تدخل بطبيعتها فى التجارة الدولية أو التى تمثل نفقات ثقلها نسبة كبيرة من قيمتها . راجع فى التفرقة بين السلع الدولية والسلع المحلية :

Y. E. Meade, The Balance of Payments, oxford University Press 1952 pp. 232

الناتج المحلي تمثل بصفة عامة الحد الأدنى من الخدمات والانتاج المحلي اللازم لتحويل دخل النفط إلى خدمات وبيع محلية ، ولذا فهي تتكون من الانشاءات والمساكن والكهرباء والماء وخدمات التوزيع والنقل والتخزين والمواصلات والتجارة والخدمات العامة الأخرى . وهذا ما يعكس الانفصال بين هيكل الانتاج وهيكل الاستهلاك ، فبالرغم من ارتفاع نمط الاستهلاك ورفهه ، فان هيكل الانتاج لا يكاد يشغل إلى جانب صناعة النفط سوى الحد الأدنى اللازم لتمكين الاستهلاك محليا .

كذلك لا يخفى أن عدم وجود احصاءات بالاثمان الثابتة والاختصار على الاثمان الجارية من شأنه أن يعطى صورة غير صحيحة دائماً . فعلى حين أن اثمان النفط تخضع لقدر كبير من الثبات - وباستثناء الاتفاقات الأخيرة سنة ١٩٧٠ - فان الاثمان الأخرى تتغير باستمرار وبوجه خاص في ميدان التجارة والخدمات ، مما يؤدي إلى ارتفاع قيمة مساهمتها النسبية في تكوين الناتج الإجمالي المحلي . (١)

وقد أدى الوضع المتقدم إلى ارتفاع حجم المدخرات بشكل كبير . فالاستهلاك في الكويت يمثل حوالى ٥٤٪ ومعنى ذلك ان قدرة الاقتصاد الكويتي على الادخار تجاوز ٤٥٪ من الناتج الإجمالي المحلي ، وهذه نسبة عالية جداً بالمقارنة إلى المعدلات الدولية . ويساعد على ذلك بالإضافة إلى ارتفاع الدخل القومى ومن ثم الميل للادخار ، ان صناعة النفط من الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية ومن ثم فان دخول العمل تكون قليلة نسبياً في هذه الصناعة مما يزيد من القدرة على تكوين المدخرات . بل ان توزيع الدخول في الكويت بصفة عامة يتميز بضعف حصة دخول العمل بالنسبة إلى دخول الملكية . فهذه الحصة تراوحت بين ٢٣,٩٪ في ١٩٦٧/٦٦ وبين ٢٦,٥٪ في ١٩٧٠/٦٩ وهي نسبة منخفضة جداً بالمقارنة إلى الدول المتقدمة والتي تبلغ حوالى ٥٠٪ من الدخل القومى ، ومن المعروف ان الميل للادخار يكون أكبر بالنسبة إلى دخول الملكية . وهكذا نجد انه قد توافرت للكويت ظروف مساعدة على ارتفاع تكوين المدخرات نتيجة لارتفاع الدخل القومى وطريقة توزيعه .

(١) ألفت حلة المحاضرة قبل الارتفاعات الأخيرة في اثمان النفط بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ .

وفما يتعلق بفرض الاستثمار المحلي فهي أيضاً محدودة بسبب الوضع الخاص
 ليكل الانتاج (١) . فصناعة النفط تعتمد في تمويل الاستثمار على المصادر
 الخارجية بالنظر إلى وضعها كامتداد للاقتصاد العالمي ملحقاً بالاقتصاد
 الكويتي . والقطاعات الانتاجية الأخرى طلبها محدود للاستثمار - بوجه
 خاص في السنوات الأخيرة لأن معظمها متعلق بإقامة البناء الأساسي
 infrastructure لمجتمع . الاستهلاك في الكويت من انشاءات وطرق
 ومساكن وشبكات كهرباء ومياه وما إلى ذلك ، وقد بدأت حاجتها إلى النمو
 تتناقص بعد المراحل الأولى ذات الطلب الكبير . وأخيراً فإن النظام النقدي
 في الكويت وهو يربط إصدار النقود الورقية بالذهب والعملات والأوراق
 الأجنبية (مادة ١٢ من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨) لا يمكن أن يعاني
 من أى مشكلة للسيولة في دولة تمثل صادراتها هذه النسبة المرتفعة من الانتاج
 القومي .

ولذلك نستطيع أن نفهم كيف أن انشاء البنوك التجارية ونموها في
 الكويت لم يكن مستنداً إلى حاجة الاقتصاد الكويتي إلى مزيد من السيولة .
 وهنا يمكن ان نتساءل ، ألا يمكن أن تتحول الكويت إلى مركز مالي كما هو
 الحال بالنسبة إلى سويسرا وإلى حد ما لبنان وخصوصاً إذا تذكرنا ان السوق
 النقدي السويسري يتميز أساساً بارتفاع درجة سيولته ، وفي هذه الحالة
 يمكن أن تقوم البنوك التجارية بدور أساسي لهذا المركز المالي الدولي ؟

- ٣ -

قد يكون من المناسب أن نبداً بعرض سريع لخصائص الاقتصاد
 السويسري . لاشك أن الاقتصاد السويسري قد حقق تقدماً كبيراً واستقراراً
 غير عادي . وهذا الاقتصاد يقوم ضمن وظائف أخرى هامة بدور كبير
 باعتباره مركزاً مالياً عالمياً . فما هي خصائصه والتي مكنته من القيام بهذا الدور ؟
 سويسرا بلد صغير ، حوالي ستة ملايين نسمة ، تحتل مكاناً جغرافياً

(١) مجلس التخطيط الكويتي ، الاقتصاد الكويتي ١٩٧٠/٦٩ .

ملحوظاً في قلب أوروبا وترتبط بعلاقات وثيقة ودائمة بجيرانها . وقد اتبعت سياسة اقتصادية حرة دائماً واستطاعت المحافظة عليها ، كما أن بها نهضة صناعية كبيرة وتتميز بشعب قادر ونشط .

ولعل أول ما يستوقف النظر في الاقتصاد السويسرى هو درجة السيولة العالية التى يتمتع بها (١) ، فالبنوك الخمسة الكبار فى سويسرا :

Swiss Credit Bank, Union Bank of Switzerland, Swiss Bank Corporation, Banque Populaire Swiss, Leu & Com.

تحتفظ بأرصدة نقدية تمثل نسبة عالية جداً من مجموع أرصدها تجاوز عادة ١٥٪ وتصل أصولها السائلة إلى ٢٠ - ٢٥٪ . والسيولة العالية فى الاقتصاد السويسرى ترجع إلى أسباب هيكلية خاصة بهذا الاقتصاد . فهناك نقص شديد فى فرص الائتمان قصير الأجل بحيث أن الطلب على السيولة يعتبر محدوداً جداً فى سويسرا . فالسوق النقدى فى سويسرا يتقصر على عنصر أساسى وهو أذونات الخزنة . ففى انكلترا مثلاً نجد أن السوق النقدية تدور بصفة أساسية حول خصم أذونات الخزنة البريطانية ونفس الشيء نجده فى معظم الدول المتقدمة . أما سويسرا فإن الخزنة تصدر عدداً محدوداً من السندات التى ظل حجمها ثابتاً إلى حد بعيد . كذلك فإن الأوراق التجارية وخصمها لا تمثل الا جزءاً محدوداً فى الاقتصاد السويسرى . فعادة تلجأ الوحدات الاقتصادية المختلفة إلى سد حاجتها من وسائل الدفع من أصولها السائلة وقل أن تلجأ إلى الاقتراض قصير الأجل . وقد ترتب على ضعف السوق النقدية فى سويسرا وارتفاع درجة سيولتها أن قلت الحاجة إلى النظم والمؤسسات النقدية . فالبنوك التجارية فى سويسرا تقوم وحدها تقريباً فى ميدان السوق النقدية ، أما فى لندن مثلاً وحيث تزيد الحاجة إلى السيولة فإن المؤسسات التى تقوم بهذه الوظائف تعدد . فنجد إلى جانب البنوك التجارية بيوت الخصم وبيوت القبول وغيرها

(1) cf. Franz Aschinger, Switzerland as a Financial Center, National Bank of Egypt, Fiftieth Anniversary Commemoration lectures, Cairo, 1960 .

وفي مواجهة هذا الطلب المحدود الائتمان قصير الأجل في سويسرا نجد ان قدرتها على توفير مصادر التمويل كبيرة جداً . فمن ناحية نجد أن الاقتصاد السويسري يحقق نسبة عالية جداً من المدخرات لا تعرفها مثيلاتها من الدول الأوروبية الأخرى . وفي نفس الوقت يحصل الاقتصاد السويسري على تيار مستمر من رؤوس الأموال الأجنبية وبوجه خاص رؤوس الأموال الساخنة . ومن ناحية ثانية نجد أن فرص الاستثمار المحلي في سويسرا محدودة وهي تقتصر على تمويل البناء (حوالي ٧٠٪) وبعض المشروعات الفيدرالية ولذلك فإن الاقتصاد السويسري بطبيعته اقتصاد مصدر لرأس المال .

وتوظف البنوك السويسرية جزءاً كبيراً من أرصدها السائلة في أوراق أجنبية قصيرة الأجل وبوجه خاص في سوق نيويورك النقدي حيث تحتفظ بكميات هائلة من اذونات خزانة الأمريكية والأوراق التجارية المقبولة والمقصومة فيها . وعادة تستخدم البنوك السويسرية لهذا الغرض رؤوس الأموال التي ترد اليها من الخارج (نظراً لطبيعتها الساخنة) . وهكذا نجد أن نقص فرص الائتمان القصير الأجل في الداخل قد عوض بتوظيفه في ائتمان قصير الأجل في الخارج . كذلك تقوم البنوك السويسرية بالاستثمار في الخارج لمدة طويلة أو متوسطة . وتبلغ قيمة الاستثمارات الخارجية للبنوك الرئيسية في سويسرا حوالي ثلث الأصول وبالنسبة للبنوك في مجموعها تراوح النسبة بين ٨/١ - ١٠/١ من مجموع أصولها .

وبما يميز الاقتصاد السويسري الحرية الكاملة والتدخل المحدود من جانب الشارع . فالتدخل محدود بدور البنك المركزي وهذا الدور ضئيل جداً في حد ذاته . فعمليات السوق المفتوحة غير معروفة الا بالنسبة لشراء الأوراق التي يحل أجل الوفاء لها بعد سنتين على الأكثر (قانون البنك سنة ١٩٥٣) . ورغم ندرة القواعد القانونية التي تنظم السوق السويسرية فمن الواجب أن نعرف بأن هذه السوق منظمه بشكل كبير عن طريق التفاهم فيما بين البنوك وبعضها *Gentleman's agreements* . وقد لجأت الحكومة السويسرية بعد الحرب لمواجهة السيولة العالية للاقتصاد السويسري إلى

اصدار سندات لتجميد جزء من هذه الأصول السائلة حتى لا تكون ضغطاً تضخيمياً . وأخيراً لا ينبغي أن ننسى الدور الذي قامت به سياسات البنوك في حماية سرية معاملاتها وهو أمر تدخل الشارع لتوفير حماية قانونية له .

ولهذه الأسباب فلم يكن غريباً أن تصبح سويسرا أحد المراكز المالية لاصدار الأوراق المالية الوطنية والأجنبية . وتعتبر نسبة الأوراق الأجنبية التي تصدر في السوق السويسري مباشرة بالنسبة إلى مجموع الاصدار أعلى نسبة من نوعها في العالم . كذلك تتداول فيها الأوراق المالية الأجنبية والمصدرة في الخارج وتمثل نسبة عالية من مجموع الأوراق المتداولة في السوق المالي السويسري . وتخضع الأوراق المالية الأجنبية في تداولها في سويسرا لنفس التنظيم القانوني لتداول الأوراق الوطنية ، فيما عدا ضرورة الحصول على اذن سابق لتداولها . وأخيراً فإن سويسرا تعتبر من أهم أسواق الصرف في العالم . فحرية تحويل الفرنك السويسري لم تقيد في أى وقت من الأوقات بالنسبة للمقيمين وان كانت قد عرفت بعض القيود لغير المقيمين في أوقات الحروب وفي بعض عمليات المقاصة ، ولم تفرض رقابة على المدفوعات الا بصفة جزئية من مواجهة بعض الدول التي تفرض قيوداً على مدفوعاتها . ولذلك فإن تبادل العملات في سويسرا ظل دائماً أحد النشاطات الأساسية . ومع ذلك فقد تناقصت أهمية سويسرا كسوق للصرف مع عودة الدول الأوروبية إلى حرية تحويل عملاتها بعد سنة ١٩٥٨ . فانتعاش سوق الصرف في سويسرا قد ارتبط بالقيود المفروضة على تحويل العملات في الدول الأخرى . وهذا يذكرنا بانتعاش سوق الصرف في بيروت بعد فرض القيود الشديدة على عملات الدول المجاورة .

ومع ذلك فإن سويسرا قد عرفت بعض المخاطر من الاستثمار في الخارج في الأوقات المضطربة وفي أوقات الحروب ، ولذلك فإننا نلاحظ تطوراً في الاقتصاد السويسري نحو تخفيف الاعتماد على الاستثمارات الخارجية بعض الشيء . فقد زادت دائية سويسرا ومديونيتها للخارج خلال الثلاثين عاماً الأخيرة ، ولكن الزيادة في مديونيتها كانت بنفسية أكبر بكثير . فقد زادت

دائيتها للخارج حوالى الضعف فى حين أن مديونيتها قد زادت لعدة أضعاف فالعلاقة بين دائية سويسرا للخارج ومديونيتها له وقد كانت فى الثلاثينيات ٤ : ١ فأصبحت فى الستينيات ٢ - ١ فقط ، وهذا يدل على التيار المستمر لدخول رأس المال الأجنبي إلى سويسرا نظراً للامان الذى تتمتع به خلال تجارب الماضى . وقد شعرت السلطات السويسرية بخطور هذه الرؤوس الأموال على استقرار النشاط الاقتصادى ، ولذلك تدخلت للحد من دخولها إذا لم تكن مرتبطة بعمليات تجارية حتى تقلل من خطر التقلبات . ولذلك فإن البنوك السويسرية تتبع سياسة متشددة بالنسبة للفوائد على الودائع الجارية وتشرط حدود دنيا لقبول بعض الودائع الجارية من غير المقيمين .

وهذه العجالة عن الاقتصاد السويسرى قد تعطينا بعض المؤشرات حول فرص الكويت فى أن تصبح مركزاً مالياً دولياً وحدود ذلك .

يتضح مما تقدم أوجه الشبه بين الكويت وسويسرا ، كلاهما دولة صغيرة ، وكل منهما يتميز باقتصاد على درجة عالية من السولة مع مقدرة كبيرة على تصدير رأس المال لأن حجم المداخلات المحلية أكبر بكثير من فرص الاستثمار المحلى ، وأخيراً فإن الكويت تتبع سياسة اقتصادية تنبع عن عدم التقييد للنشاط الحر كما أنها حققت فى السنوات الماضية استقراراً اقتصادياً وسياسياً ملموساً . ولذلك فانه من الطبيعى أن يكون للكويت دور باعتبارها مركزاً مالياً . وبطبيعة الأحوال فإن البنوك التجارية تستطيع القيام بدور هام فى هذا الصدد . ومع ذلك فإن أهمية دور المركز المالى للكويت مقيدة من ناحية بالقيود التى ترد على الكويت ذاتها بالمقارنة بسويسرا ومن ناحية أخرى بحدود المركز المالى الدولى ذاته .

فبالرغم من أوجه الشبه التى أوردناها فانه لا ينبغى أن ننسى الأوضاع الخاصة التى لا تتوافر للكويت بنفس الدرجة فى سويسرا . فحجم الكويت الاقتصادى صغير جداً حتى بالمقارنة بدولة صغيرة مثل سويسرا وهذا يشكل بالصورة قيداً خطيراً على امكانياتها . كذلك فإن سويسرا لم تصل

إلى مركزها الحالي في وقت قصير فهي تقوم بهذا الدور المالي منذ القرن السادس عشر ، كما أن الاستقرار السياسي فيها أمر محقق ومضمون منذ القرن السابع عشر (بمقتضى معاهدة وستفاليا) . وأخيراً فإن سويسرا دولة متقدمة صناعياً تعيش وسط دول متقدمة صناعياً وهناك اتفاق تام بين هذه الدول على حيوية الدور الذي تلعبه سويسرا كدولة محايدة . وهذه أمور لا تتوافر للكويت مع ما تعرفه من تغيرات مستمرة في أوضاع الشرق الأوسط والخليج العربي .

ومع الاعتراف بالتحفظات المتقدمة فإن الكويت قادرة على القيام بدور محدود كمرکز مالي ومن ثم فإن البنوك التجارية مدعوة لتأكيد وتدعيم هذا الدور . فالكويت تصلح سوقاً لاصدار أوراق مالية أجنبية مباشرة فيها . وبالفعل فقد تمت بعض الأمثلة لذلك كاصدار سندات البنك الدولي وقيام شركات الاستثمار بالاكتاب مباشرة في أوراق أجنبية . ومن الممكن أن يتسع هذا الدور وبحيث تقوم البنوك التجارية بدراسة المشروعات المختلفة والاكتاب فيها وتوجيه النصح للعملاء ، خاصة إذا تذكرنا أن هذه البنوك هي أقرب للوسيط المالي العادي الذي يجمع مدخرات الوحدات الفائضة . كذلك إلى جانب الاصدار المباشر لأوراق أجنبية يمكن أن تتداول الأوراق المالية الأجنبية المصدرة في الخارج . وهنا أيضاً تقوم البنوك التجارية بقدر هام جداً في ارشاد الجمهور بالفرص المتاحة لهم . ومع ترايد خبرة البنوك التجارية الكويتية في هذا الصدد فإنها تستطيع أن تقدم نفس الخدمة لامارات الخليج المحيط بالكويت ، فتلك البنوك نظراً لقدمها النسبي وخبرتها تستطيع أن تجذب مدخرات كبيرة من امارات الخليج لكي توظف بمعرفة هذه البنوك في الأوراق المالية الأجنبية . وأخيراً فإنه من الممكن أن تقوم سوق محدودة للصرف في العملات الأجنبية ، ومع ذلك فقد رأينا أن أهمية هذه السوق قد تناقصت تدريجياً مع عودة الكثير من الدول إلى حرية التحويل . أما بالنسبة لدول منطقة الشرق الأوسط التي لازالت تخضع عملاتها لقيود شديدة فمن المحتمل أن يكون وضع بيروت الجغرافي والسياسي أنسب لذلك .

وينبغي أن ندرك مع ذلك ان نمو دور الكويت كمرکز مالي لا يخلو من مخاطر ومن ثم فانه ينبغي وضع الحدود على ذلك . فهناك مخاطر التقلبات الاقتصادية في السوق المالي العالمي مع ما يرتبط بذلك من تهديد لاستثمارات الكويت في الخارج . بالإضافة إلى خطر التقلبات وعدم الاستقرار الذي قد تتعرض له الكويت من المبالغة في الاعتماد على الأسواق الخارجية . ولذلك فقد رأينا أن سويسرا ذاتها بدأت تضع بعض القيود على تيارات رؤوس الأموال وأن دائيتها للخارج بدأت تنمو بمعدل أقل من معدل نمو مديونيتها له .

كذلك لا ينبغي أن ننسى ان مشاكل التمويل الدولي قد أصبحت في الوقت الحاضر مشكلة عالمية يشغل بها العالم أجمع ولم تعد الحلول الفردية مقبولة . والاتجاه هو نحو حلول جماعية لهذه المشكلة العالمية . وهنا تستطيع الكويت أن تساهم مساهمة جادة في محاولات التعاون الدولي لحل مشاكل التمويل الدولي قصير الأجل أو طويل الأجل وإذا نجحت هذه المحاولات فإن ذلك سيحقق مصلحة أكيدة للدول الدائنة والدول المدينة على السواء .

فالنظام النقدي الدولي المعاصر يعاني من مشكلات متعددة . فبعد ترك قاعدة الذهب وما كانت تؤدي إليه من توازن تلقائي في العلاقات الدولية لم يستطع المجتمع الدولي أن يصل إلى أوضاع مستقرة منذ الحرب العالمية الأولى . فبعد أن سادت فترة من التدخل والتقييد في العلاقات الدولية في الفترة ما بين الحربين حاولت الدول أن تضع بعد الحرب العالمية الثانية نظاماً أكثر استقراراً ، فحددت اتفاقية بريتون وودز سنة ١٩٤٤ الشكل العام للنظام النقدي الدولي ، وهو يأخذ بنظام ثبات أسعار الصرف ، وقد اقتضى ذلك توفير كميات مناسبة من وسائل الدفع لمواجهة العجز المؤقت في علاقات الدول . وقام الذهب ثم الدولار بوجه خاص بدور العملة الدولية .

على أن الاعتماد على الدولار وان كان متفقاً مع أوضاع العالم بعد الخروج مباشرة من الحرب حيث معظم اقتصاديات الدول محطمة مما جعل الاقتصاد الأمريكي القوة الاقتصادية الوحيدة في العالم . فإن الوضع قد تغير الآن وبعد إعادة تعمير أوروبا واليابان وظهور الدول الاشتراكية فلم يعد للولايات

المتحدة ذلك الوضع القريب (١) . ولذا لزم إعادة النظر في نظام السيولة الدولية بحيث يصبح معبراً عن الأوضاع الجديدة . وبطبيعة الأحوال فإن الاتفاق على صيغة جديدة للسيولة الدولية ليست أمراً سهلاً وتقضى تعديلات كثيرة واتفاقات مضيئة من جانب الدول . ولذلك فإن الوضع الحالي للسيولة الدولية يتميز بالاضطراب لعدم صلاحية نظام بريتون وودز من ناحية وعدم القدرة على احلال نظام جديد محله من ناحية أخرى . وبذلك نشاهد أزمات العملات القوية الواحدة تلو الأخرى .

وأياً ما كان الأمر فقد قامت البنوك المركزية والبنوك التجارية في الدول ذات القدرة على تصدير رأس المال بدور هام في تحقيق نوع من الاستقرار لنظام النقد الدولي ولعبت البنوك السويسرية بالذات دوراً هاماً في هذا الميدان . وليس المقصود من هذه الإشارة دعوة البنوك الكويتية الآن للتدخل لحماية نظام النقد الدولي . ولكن لا جدال فيه ان أى تنظيم دولي جديد للسيولة الدولية سوف يتوقف إلى حد بعيد على مقترحات الدول ذات العملات القوية ، ولذلك فإن سلامة السياسة المالية والنقدية للكويت أمر ضروري لكي تلعب دوراً في تحديد ملامح نظام النقد الدولي في المستقبل عندما يحين الوقت . وهو أمر لا مناص من مواجهته بعد أن ثبت عجز النظام القائم عن الوفاء بحاجات المجتمع الدولي .

أخيراً فإن الدور الملحق على البنوك التجارية في مجال الاستثمارات الخارجية لابد وأن يراعى التطورات في حركات رؤوس الأموال طويلة الأمد ولذلك ينبغى على هذه البنوك أن تبحث عن الصيغة المناسبة لنشاطها بما يتفق مع خصائص هذا التطور . فنحن الآن في علم تحتل فيه رؤوس الأموال العامة والاقراض للحكومات نسباً متزايدة . كما تعرف سوق رؤوس الأموال الدولية تطوراً مقابلاً للتطور الداخلي فبدلاً من قيام علاقات

(١) انظر مقالنا ، السيولة الدولية . معهد الدراسات المصرفية ، رقم ٢٤ ، البنك المركزي

مباشرة بين المقرض (وحدات فائضة) والمقرض (وحدات عاجزة) نجد الاتجاه نحو خلق مؤسسات مالية بسيطة - تجمع مدخرات الدول الفائضة لتضعها تحت تصرف الدول العاجزة . ويرجع هذا التطور لنفس المنطق الداخلى من حيث توفير قدر أكبر من الضمانات وتحقيق التمويل الدولى بأقل نفقة ممكنة . وفى هذا الاتجاه أيضاً تظهر أهمية ضمانات الاستثمارات الأجنبية ولذلك فإن البنوك التجارية الكويتية عليها - إذا أرادت أن تقوم بدور فى هذا السوق الدولى - أن تلائم أسلوبها ونشاطها لهذه المتغيرات الجديدة فى العلاقات الدولية . وبطبيعة الأحوال فإن نمو هذا الدور مرتبط بنمو التعاون الدولى ذاته وهو أمر (على حيويته) لا يبدو ميسراً من العقبات .

- ٤ -

وصلنا الآن إلى مرحلة تمكنتنا من استخلاص بعض النتائج واصدا . بعض التوصيات . رأينا أن الظروف الخاصة للكويت قد انعكست على بنوكها التجارية . فهذه البنوك لا تقوم بالدور التقليدى فى تمويل الصادرات كما هو الحال فى الدول النامية . ولكنها من ناحية أخرى لم تنشأ استجابة لحاجة السوق إلى مؤسسات خالقة للسيولة ووسائل الدفع ، فسيولة الاقتصاد الكويتى عالية جداً . وقد رأينا أن هذه السيولة العالية المستمرة مع القدرة على تصدير رأس المال تجعل للكويت دوراً لا بأس به كمركز مالى دولى . ومع ذلك فقد رأينا حدود هذا الدور لوضع الكويت الخاص أو لحدود المركز المالى ذاته .

وإزاء هذه الظروف المختلفة بعض الشيء ، فإن البنوك التجارية الكويتية عليها أن تتجهج سياسة تتفق وهذه الظروف . وقد تعلمنا من التقاليد المصرفية وخاصة فى انكلترا أن البنوك التجارية عليها أن تقتصر على الائتمان قصير الأجل حتى تحقق أكبر درجة من الاستقرار . فيجب على هذه البنوك أن تتجنب المغامرة والاقتراض طويل الأجل . وإذا كانت السياسة لم تتبع دائماً بدقة حيث وجدنا محالقات لها وخاصة من جانب البنوك التجارية فى القارة

الأوروبية حيث عمدت البنوك التجارية الألمانية إلى إعطاء قروض صناعية ،
فان الأزمة العالية في الثلاثينات وجهت ضربة قاسية لهذه السياسات غير
التقليدية . وذلك فقد عادت البنوك التجارية في القارة الأوروبية بصفة
عامة إلى اتباع المبدأ المصرفي والاقْتِصَار على الاثْنان قصير الأجل .

ومع ذلك فهناك محل للتساؤل عن مدى ملاءمة هذه السياسة التقليدية
لظروف الكويت . فالبنوك التجارية في الكويت كما سبق أن اشرنا أقرب
أن تكون وسيط مالى يجمع مدخرات الأفراد . وعلى ذلك فانه لا يوجد
خطر حقيقى من ارتباط هذه البنوك بعمليات طويلة الأجل . فالبنوك التجارية
الكويتية لا تقوم الا بدور محدود في خلق وسائل دفع جديدة . ولذلك فان
الخطر من الاسراف في خلق هذه الوسائل وزيادة الضغط التضخمى تكاد
تكون غير قائمة . ولذلك فانه ينبغى على البنوك التجارية أن تقوم بسياسة
أكثر جرأة ، وينبغى أن تتحول هذه البنوك إلى شيء أقرب إلى بيوت
الاستثمار .

وهنا ينبغى أن نشير إلى أن خروج البنوك التجارية في الكويت عن
الوظائف التقليدية لهذا النوع من البنوك ومشاركتها بدور أكثر إيجابية
في تمويل الاستثمارات المحلية طويلة الأجل لابد وأن يثير بعض القضايا الهامة .

ودون أن نتعرض لهذه القضايا علينا أن نتذكر ان الخروج على
القواعد المصرفية التقليدية ينبغى أن يكون موقوتاً باستمرار الظروف الخاصة
للكويت . أما إذا أدت الاستثمارات المحلية (في المدة الطويلة) إلى زيادة
حجم الطاقة الانتاجية مع ما ترتب على ذلك من زيادة الطلب على وسائل
دفع جديدة ، فلا بأس من أن تعود البنوك التجارية إلى حظيرة السلوك
التقليدى وترك تمويل الاستثمارات الطويلة الأجل للمؤسسات المالية المتخصصة
ولكن طالما انه في الوقت الحالى لا تخرج البنوك التجارية عن كونها مؤسسات
مالية وسيطة تجمع مدخرات الأفراد فانه لا محل للتقيد بتلك الأساليب
المصرفية التقليدية .

وقد يبلو غريباً أننا لم نتعرض هنا لدور البنك المركزي في علاقته بالبنوك التجارية ، ولكن هذا يستدعي بحثاً مستقلاً (١) . ومع ذلك من المفيد التنويه هنا بأمرين في صدد دور البنك المركزي . يجب على البنك المركزي أن يتخذ السياسات المناسبة لتشجيع البنوك التجارية على القيام بدور أكثر إيجابية في تمويل الاستثمارات طويلة الأجل . ويجب على البنك المركزي أيضاً أن يوفر الضمانات التي تحول دون إفراط البنوك التجارية في المغامرة . وتعرض مدخرات الأفراد لمخاطر غير عادية ، فالمودع لدى البنك التجاري لودعة لأجل أو ودعة ادخارية تختلف عن وضع أمواله في إحدى شركات الاستثمار مثلاً فهو لا يرغب في تحمل أى مخاطر . ولذلك فإذا كان البنك التجاري سيقوم بدور أكبر في التمويل الأجل فأنما ينبغي أن يكون ذلك في الحدود المعقولة . ومن الطبيعي أن يكون على البنك المركزي ان يختار الوضع الذي يوفق من ناحية بين تشجيع البنوك التجارية على التمويل الاستثماري وبين الحد دون الإفراط في تحمل المخاطر من ناحية أخرى . ولعل الهدف الأول في تشجيع البنوك التجارية على مزيد من التدخل في تمويل الاستثمارات كان غرض الشارع من المادة ٣٧ من القانون ٣٢ سنة ١٩٦٨ التي تقضى :

«يجوز للبنك المركزي للمساهمة في تمويل مشاريع التنمية أو في سبيل تقوية السوق المالية بعد موافقة وزير المالية ان يقرض البنوك أو المؤسسات المالية أو الائتمانية العامة بضمان ما تملك من هذه الأسهم أو السندات والمقصود أسهم وسندات الشركات المساهمة الكويتية أو الشركات ذات الامتياز أو المؤسسات العامة . أما الهدف الثاني فيبدو أن الشارع قد أشار إليه في المادة ٦٦ من نفس القانون حيث تنص :

«يجوز للبنوك أن تشتري لحسابها الخاص أسهم الشركات التجارية ، الأخرى في حدود ٥٠٪ من أموالها الخاصة ولا يجوز تجاوز هذا الحد إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من البنك المركزي »

(١) أنظر ، سليم الحص ، البنك المركزي والسياسة النقدية في الكويت ، الجمعية الاقتصادية الكويتية ١٩٧٢

ومع ذلك فلا يخفى أن النصوص المتقدمة غير كافية ، والأمر يحتاج إلى مزيد من الاهتمام بهذا الجانب من نشاط البنك المركزي .

ولعل أول ما يثور بصدد زيادة الاستثمارات المحلية هو ضيق السوق المحلية ، ومن ثم ضرورة الاعتماد على العلاقات الاقتصادية الدولية في تهيئ جزء من الانتاج . وحقيقة الأمر أن صغر حجم الاقتصاد الكويتي واقعة لا يمكن انكارها ، ولا تستطيع الكويت أن تهرب من وضعها باعتبارها دولة صغيرة في عالم تسوده الوحدات الاقتصادية الكبيرة . ولذلك فإن أية سياسة لتشجيع الاستثمارات المحلية لزيادة الطاقة الانتاجية في الكويت لابد وأن تعتمد إلى حد بعيد على الأسواق الخارجية .

وقد ثار في وقت من الأوقات انطباع في الكويت بأن الاستثمار المحلي من الصناعة يزيد من الاعتماد على الخارج بعكس الاستثمار في الخدمات . ومن ثم فقد ذهب بعض الآراء إلى ضرورة الأهمية بالخدمات مثل المصارف والتأمين والنقل البحري دون الصناعة التي لن تجد لها أسواقاً داخلية كافية . والواقع انه لا فرق بين الخدمات وبين الصناعات في الاعتماد على الأسواق الخارجية . فخدمات المصارف والتأمين والنقل البحري لن تؤدي خدمة حقيقية للاقتصاد الكويتي الا بقدر ما تستطيع أن تؤديه للخارج ، وما يستهلكه الاقتصاد المحلي من هذه الخدمات محلود .

وأياً ما كان الأمر فإن الانتاج للأسواق الكبيرة لابد وأن يؤثر على أولويات الاستثمار بحيث يتجه أكثر نحو تشجيع الصادرات منه نحو احلال الواردات . ولا ينبغي التخوف من الاعتماد على الأسواق الخارجية فالعلم كله يتجه هذه الوجهة — وخاصة وأن الاستقلال الاقتصادي — لم يعد مثلاً لحقيقة الأوضاع العالمية فقد بدأ الترابط والتعاون الدولي يصبح الحقيقة الأساسية الأولى .

وإذا كنا نقول بزيادة فرص الاستثمار المحلي وقيام البنوك التجارية في المرحلة الحالية بتمويل هذه الاستثمارات . فانتا لا نغني ان الأمر متوقف.

حققت على هذه البنوك وان عليها ان تستمر في هذه المجالات بصرف النظر عن اعتبارات الربح . فالبنوك التجارية في آخر الأمر مؤسسات تبحث عن الربح . ولذلك فان الدولة لا بد لها أن تتخذ السياسات الاقتصادية المناسبة لجعل تمويل هذه الاستثمارات الطويلة الأجل مرغوباً فيه من البنوك التجارية . وفي ضوء هذه السياسات الإيجابية للدولة والتي تؤدي إلى تشجيع البنوك التجارية على تمويل الاستثمارات الطويلة ، فإنه لا يجوز معارضة هذا السلوك استناداً إلى القواعد المصرفية التقليدية . فقد رأينا انه لا محل للمسك بها في المرحلة الحالية .

وبطبيعة الأحوال فان الاهتمام بزيادة فرص الاستثمار المحلي يرتبط بتطور أكبر وخيار أهم أمام الكويت . فالاستثمارات المحلية في الكويت لا بد وأن تتجه نحو فروع يتوافر لها نوع من الميزة النسبية . والمقصود بطبيعة الأحوال الميزة النسبية في إطار ديناميكي متحرك يأخذ في الاعتبار الفرص الممكنة أمام الكويت والتطورات الدولية المحتملة . والكويت بطبيعة حجمها لا تستطيع الا أن تأخذ بنوع من النمو غير المتوازن تركز فيه على عدد محدود من الصناعات . فاذا كان الاعتماد على صناعة النفط وحدها لا يخلو من مخاطر اقتصادية وسياسية ، فان توزيع الاستثمارات على عدد كبير من الفروع أمر غير متصور بالنسبة للكويت . وفي اختيار الاستراتيجية المناسبة للاستثمارات المحلية لا بد وأن يحدد أولاً نمط العلاقات الدولية للكويت المستقبل لهذه العلاقات ، وبدون هذا التصور المسبق فان اختيار أولويات الاستثمار المحلي لن تكون واضحة . ويبدو أمام الكويت خياران أساسيان : فهي من ناحية جزء من الاقتصاد العالمي المتقدم وبوجه خاص الاقتصاد الغربي وقد سبق أن ذكرنا ان قطاع النفط ذاته لا يعلو أن يكون امتداداً اقتصادياً للعالم الغربي . ولكن الكويت من ناحية أخرى جزء من منطقة الشرق الأوسط والعالم العربي وهي منطقة تعيش في موجة هائلة من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية . وهذه المنطقة قد أدركت مدى التخلف الذي تعيش فيه وأبدت رفضها الصريح في قبول استمرار حالة التخلف وان لم

تتخذ حتى الآن أسلوبها الخاص للخروج من الركود ، وهي لا تزال في محاولاتها .

وغنى عن البيان ان استراتيجية الاستثمار ومن ثم دور البنوك التجارية في التمويل ، يختلف بحسب اختلاف التصور الأعظم حول وضع الكويت الاقتصادي : جزء من الاقتصاد العالمي الغربي ، أو جزء من الاقتصاد العربي . وبطبيعة الأحوال فان الأمور لا تعرض بهذه الصورة البسيطة الساذجة للاختيار ، فهناك دائماً درجات متفاوتة من الاهتمام النسبي بكل من الأمرين ، ومع ذلك فان الأمر يحتاج إلى وضوح وحكمة حول الاتجاهات العامة .

فى مدى خضوع إيرادات الحقوق الذهنية

للضريبة على أرباح المهن غير التجارية

دكتور حازم البىلاوى

أستاذ مساعد الاقتصاد والمالية العامة

كلية الحقوق — جامعة الاسكندرية

تقديم :

١ — أثار خضوع الإيرادات التى يحققها المؤلف للضريبة على أرباح المهن غير التجارية جدلاً كبيراً . وعرض الأمر على القضاء ، وفصلت محكمة النقض فى جانب منه ، واعتبرته المحاكم الأخرى مبدأ وقررت خضوع هذه الإيرادات للضريبة المذكورة ، وتأخذ بذلك مصلحة الضرائب . ومع ذلك ينازع بعض الفقه فى صحة هذا الاتجاه ويرون عدم خضوع التأليف لهذه الضريبة .

٢ — ونود فى هذا المقال أن نعيد نقاش الموضوع من زاوية نعتقد أنها الزاوية الصحيحة فى النظر إليه ، وأن الأمر هنا يتعلق بإيرادات نوع معين من الثروة هى الثروة المعنوية أو الحقوق الذهنية . ولذلك نتناول الموضوع من جديد بالنسبة لإيرادات الحقوق الذهنية بصفة عامة . وإن كان التأليف لا زال يمثل أهم صورها العملية وأكثرها انتشاراً .

تلخيص الوضع القائم :

٣ — فرض الشارع الضريبي « ضريبة أرباح المهن غير التجارية » فى « الباب الثانى من الكتاب الثالث عن « الضريبة على كسب العمل » من القانون

رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات رؤس الأموال المنقولة.
وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل .

وتنص المادة ٧٢ من هذا القانون على أنه :

ابتداء من أول يناير سنة ١٩٦٠ تفرض ضريبة سنوية سعرها كالاتي .
على أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن التجارية التي يمارسها الممولون .
بصفة مستقلة ويكون العنصر الأساسي فيها العمل .

.....

وتسرى هذه الضريبة على كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة أخرى .
ومع ذلك يعفى من أدائها

وتعتبر الفقرة الثانية من هذه المادة هي الأساس في كل الجدل القائم ،
لأنها تقضى بسريان هذه الضريبة على كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة .
أخرى .

٤ - وقد جعل هذا كل شراح القانون الضريبي يرون فيها ضريبة .
القانون العام . فإضافة كلمة « أو نشاط » قد وسعت من نطاق الخضوع
لهذه الضريبة .

وبعد تعارض من أحكام المحاكم قضت محكمة النقض بتاريخ ٧ ديسمبر
١٩٦٦ وفي الطعن رقم ٤٧٢ لسنة ٣٠ قضائية بأن من « حق المؤلف أن
يستغل مؤلفه بطريق مباشر أو غير مباشر ، ومن وسائل هذا الاستغلال أن
يتولى طبع مؤلفه ونشره بنفسه أو بواسطة الغير بقصد تحقيق ربح مادي .
ونشاط المؤلف في نقل مؤلفه إلى الجمهور واستغلاله على هذه الصورة .
يخضع للضريبة على أرباح المهن غير التجارية في معنى المادة ٧٢ من القانون
رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بعدد تعديلها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ وقولها :
نسرى هذه الضريبة على كل « مهنة » أو « نشاط » لا يخضع لضريبة أخرى ،
وهما وصفان متغايران ردد الشارع بينهما بلفظ « أو » لكي يخضع للضريبة

على المهن غير التجارية أحوال استغلال كل نشاط لا يخضع لضريبة نوعية بقصد تحقيق ربح مالى ، وان لم يتخذ صاحبه مهنة متعاده له (١) .

وقد استندت مصلحة الضرائب إلى هذا الحكم لفرض الضريبة على الإيرادات التى يحققها المؤلفون ، كما اتجهت المحاكم الابتدائية والاستئنافية إلى نفس الاتجاه (٢) . ويذهب بعض شراح القانون الضريبي المصرى إلى الأخذ بذلك صراحة (٣) .

ومع ذلك فان جانبا من الفقه (٤) يرى على العكس أن إيرادات التأليف للتدريس غير خاضعة للضريبة . ويفرق الدكتور رمسيس بهنام بين التأليف للتدريس وبين التأليف عامة ، ويرى أن التأليف للتدريس لا يخضع لأية ضريبة ومن ثم لا يخضع لضريبة أرباح المهن غير التجارية . فيشترط

(١) مجموعة محكمة النقض ، السنة ١٧ ، العدد الرابع ، رقم ٢٥٩ .
(٢) من ذلك حكم محكمة استئناف الاسكندرية فى ١٤ يناير ١٩٦٨ ، استئناف رقم ١٥٦ لسنة ٢٢ تجارى . وقد جاء فى هذا الحكم :
« ومن حيث أنه فى حدود ذلك النص (٧٢) ونص المادة ٧٣ التالية له ، قد أصبحت الضريبة على أرباح المهن غير التجارية هى ضريبة القانون العام ، ولم تصبح قاصرة على أرباح مهنة معينة أو على أرباح المهن الحرة وحدها بل صارت شاملة لكل نشاط يزاوله الممول ولو لم يتخذ حرفة له مادام لا يخضع لضريبة أخرى ولم يكن ممن يعفيهم من أداء الضريبة . ولم تعد ضرورة لتوفر شرط الانقطاع لمزاولة المهنة أو النشاط كما أنه لا ضرورة لتوفر تقييد الربح عند بدء مزاولة النشاط ويكفى أن تكون هذه الغاية قد تحققت وكانت أحد الدوافع التى دعته إليه . هذا هو الرأى الذى استقر عليه القضاء وتأثره المحكمة ... » (مشار إلى هذا الحكم فى تعليق الدكتور رمسيس بهنام ، فى أن التأليف للتدريس غير خاضع لضريبة . مجلة الحقوق ، السنة الرابعة عشرة ١٩٦٩ العددان الثالث والرابع ، ص ١٤٠) .

(٣) زين العابدين ناصر ، النظام الضريبي المصرى ، دار النهضة العربية ١٩٦٩ ، ص ٢٥٣ .

(٤) رمسيس بهنام ، فى أن التأليف للتدريس غير خاضع لضريبة ، مجلة الحقوق ، العدد المشار إليه .

لاستحقاق ضريبة المهنة غير التجارية شرطان (١) ، الشرط الأول يتعلق بوعاء الضريبة . إذ يجب أن يصدق على هذا الوعاء وصف الربح ، والشرط الثاني يتعلق بصاحب النشاط المنتج للربح إذ يلزم فيه أن يمارس هذا النشاط بصفة مستقلة . وهو يرى أن كلا الشرطين متخلف في تأليف أستاذ الجامعة لكتاب في فرع تخصصه .

وبعد أن استعرضنا الوضع القائم من حيث موقف القضاء والفقه ومصلحة الضرائب في شأن معاملة إيرادات المؤلفين ومدى خضوعها للضريبة ، فقد يكون من المناسب أن نستعرض بسرعة شروط الخضوع للضريبة على أرباح المهنة غير التجارية حيث أن الجدل يثور بصدد هذا .

شروط الخضوع للضريبة على أرباح المهنة غير التجارية :

٥ - ينص القانون في المادة ٧٢ المشار إليها على سريان الضريبة على أرباح المهنة الحرة أو المهنة غير التجارية . ولا خلاف بين الشراح في أنه لا توجد أية تفرقة بين المهنة الحرة والمهنة غير التجارية . ومحاولة البحث عن أساس للتفرقة لا محل له لأن القانون يسوى في المعاملة بينهما (٢) .

ولكن ما المقصود بالمهنة الحرة والمهنة غير التجارية ؟

٦ - الواقع أن تحديد هذه المهنة يتحدد في ضوء موقف الشارع الضريبي نفسه من ضريبي الأرباح التجارية والصناعية والمهنة غير التجارية معا .

(١) رمسيس جيتام ، المقال المشار إليه .

(٢) أنظر على سبيل المثال ، محمود رياض عليه ، الوسيط في تشريع الضرائب ، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ ص ٧٣٢ وما بعدها ، عاطف صدق ، التشريع الضريبي المصري ، دار النهضة العربية الطبعة الثانية ١٩٧٠ ص ٢٠٤ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ص ٢٥٠ .

فتمنص المادة ٣٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ فى شأن الأرباح التجارية والصناعية على أنه .

« اعتباراً من أول سبتمبر ١٩٣٨ تقرر ضريبة سنوية على أرباح المهن والمنشآت التجارية والصناعية أو المتعلقة بالحرف ومن بينها امتيازات ومنشآت المناجم وغيرها بغير استثناء إلا ما ينص عليه القانون » .

وهذه المادة تضع القاعدة العامة فى شأن النشاط الذى يخضع ما يغله من أرباح للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . وقد أثار تفسير هذه المادة كثيراً من الصعوبة . فالمادة لم تكتف بالمهن « التجارية » وإنما أضافت إليها المهن « الصناعية » مما يفيد أن الشارع يقصد معنى أوسع مما هو وارد فى القانون التجارى .

كذلك أضافت المادة إلى أنواع النشاط الخاضعة للضريبة « الحرف وامتيازات ومنشآت المناجم » وبذلك أضاف الشارع صراحة إلى جانب التجارة والصناعة ، الحرف والصناعات الاستخراجية . ويبدو من صياغة هذه المادة على هذا النحو أن الشارع يخرج من الخضوع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية « النشاط الزراعى والحليمات » (١) .

ولذا كان الاقتصاديون المحلثون لا يفرقون بين أنواع النشاطات المختلفة ، فلا توجد حدود فاصلة بين الزراعة والصناعة والتجارة والحليمات ، فكلها أعمال منتجة تؤدي إلى زيادة الاشباع ، ويتم ذلك عن طريق تحويل بعض المستخدمات الى نتائج . وسواء أخذ ذلك شكل تغيير فى خصائص الشيء أم مجرد نقله من مكان الى آخر أم توزيعه ... الخ. وسواء تم ذلك عن طريق الاستعانة بقوى الطبيعة (كما فى حالة الزراعة) أم بقوى مصنوعة .. وسواء أدى ذلك إلى خروج اضافة مادية أم مجرد خدمة تزيد من المنفعة .

(١) حازم البيلوى ؛ مذكرات فى القانون الضريبى المصرى ، مذكرات منشورة على الآلة السكّانية ، الاسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص ٧٣ .

وإذا كان ذلك كله صحيحا ، فإنه ينبغي أن نتذكر أن واضع القانون بشر يتأثرون بالأفكار السائدة في وقتهم — بل غالباً بالأفكار السائدة في أوقات سابقة (عندما كانوا طلاباً يدرسون العلم) . ولذلك فإنه ينبغي تفسير المقصود بالنشاط التجارى والصناعى الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فى ضوء هذه الحقيقة .

وقد كان الاقتصاديين القدامى يفرقون بين النشاط الزراعى (ويعتقدون أنه يخضع لقوانين خاصة فى مقلعها قانون تناقص العلة) ، وبين النشاط الصناعى . كذلك كانوا يميزون بين التجارة وتعتمد على التبادل وبين الصناعة وتقوم على انتاج سلع جديدة . وفى نفس الوقت يقيمون تفرقة بين الصناعات الاستخراجية والصناعات التحويلية . فالأولى تعتمد مباشرة على الطبيعة (المناجم والمحاجر) ، والثانية تقوم بتحويل المواد الأولية ويقل فيها دور الطبيعة . وبالمثل فإنهم يميزون بين الانتاج والخدمات حيث يتناول الأول السلع المادية فى حين تتعلق الثانية بخدمات غير مادية أو ملموسة . وأخيراً فكثيراً ما كان يميز بين الإنتاج الصناعى والإنتاج الحرفى ، فالإنتاج الحرفى يمثل شكلاً للإنتاج السابق على الثورة الصناعية والذي لا يستخدم الآلات والتقدم الفنى بشكل كبير .

وفى ضوء هذه التفرقات فإنه يتضح من المادة ٣٠ المشار إليها أن الشارع قصد أن يخضع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية كل ما يتعلق بالتجارة والصناعة وسواء فى ذلك الصناعة التحويلية أو الصناعة الاستخراجية وبالمثل فإن الإنتاج الحرفى يدخل فى مضمون النشاط التجارى والصناعى .

وبذلك يخرج من النشاط الانتاجى الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، الاستغلال الزراعى والخدمات المتعلقة بالتقدرات الخلاقة للنعم والمهارات المكتسبة والتي تعتبر لصيقة بشخص الإنسان .

٧ - وفى ضوء هذا التحديد للأنشطة الانتاجية الخاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية يتحدد فى نفس الوقت النشاط الخاضع

لضريبة على المهن غير التجارية . فالمهن غير التجارية والمهن الحرة تتكون من الخدمات التي لا تعتبر أعمالا تجارية بالمعنى المستقر في القانون التجارى . أو أعمالا حرفية بالمعنى الذى أشرنا اليه في حدرود التفرقة بين الصناعة الحديثة وبين الحرف . فهذه هى المهن الحرة والمهن غير التجارية فهى من أعمال الخدمات أساسا ويغلب عليها العمل كستخدم والخدمة كناتج . وعادة مايكون العمل المستخدم هو من نوع العمل الذهبى أو الفنى أو الادارى الذى يتطلب إعدادا وتدريباً أو مهارة وموهبة .

٨ - والأصل أن المهن الحرة تستخدم العمل كعنصر الانتاج الاساسى ولكن لا يوجد ما يمنع من أن تستخدم معه رؤوس أموال وأدوات وآلات فالطلب يستخدم الآن نسبة متزايدة من الآلات الألكترونية والهندسية وهو مع ذلك من المهن الحرة . كذلك يستخدم المحاسب والمحامى آلات كتابية وحاسبة . ولكن ذلك لا ينفى أن العمل هو العنصر الاساسى . وأهم من ذلك فان الناتج الذى تقدمه هذه المهن يكون عادة فى شكل خدمة وليس سلعة مادية ، ولو كانت هذه الخدمة متعلقة بأشياء مادية ، مثل رسوم المهندس لتصميمات وآلات . ولذلك تنص المادة ٧٢ سابق الإشارة اليها الى أنه ينبغى فى هذه المهن « أن يكون العنصر الاساسى فيها العمل » .

٩ - وإذا كانت المهن الحرة والمهن غير التجارية تعتمد على العمل أساسا ، فان الأمر يتطلب أن تكون ممارسة المهنة وأداء هذا العمل على سبيل الاستقلال . ولذلك فان القائم بهذه المهن يتحمل مخاطر ويتكلف مصاريف فى سبيل الحصول على الايراد ، ولذلك فان الضريبة تفرض على الايراد الصافى .

١٠ - والأصل فى هذه الضريبة أنها تنصرف إلى الأرباح المتحققة من مهنة معينة . ومعنى ذلك أنه يشترط الامتثال والاحتراف . ويتطلب الامتثال والاحتراف توافر عنصرين ، فلا بد من التعدد والتكرار من ناحية ، ولا بد من توافر فيه الكسب من ناحية أخرى . وغنى عن البيان أن مدى التعدد والتكرار اللذين لى لوجود الامتثال أو الاحتراف

مسألة موضوعية يفصل فيها على ضوء ظروف كل حالة . كذلك فانه لايشترط تحقق التكرار والتعدد بالفعل مادامت الظروف تؤكد أن فكرة التكرار قائمة .

والأصل أنه يجب للاحتراف أو الامتياز توافر نية الكسب من وراء مزاوله المهنة . فإذا كان الغرض هو مجرد الهواية ، فانه لا يمكن القطع بأن هناك مهنة . ومع ذلك فاننا نرى عدم التشدد في هذا الشرط كما يستتبع من مناقشتنا لمعنى عبارة « نشاط » . فجرد التكرار مع تحقيق الربح كاف للقول بأن هناك أرباحاً خاضعة للضريبة ، ولو كان الدافع الأساسي والحقيقي هو غير ذلك ولكن أهمية نية الكسب هي انها تكشف عن الاحتراف ولو لم يتحقق التكرار والتعدد على نحو كاف .

ضريبة المهن غير التجارية لضريبة القانون العام :

١١ - لم يقتصر القانون في المادة ٧٢ على اخضاع أرباح المهن الحرة والمهن غير التجارية للضريبة ، بل اضاف في الفقرة الثانية حكماً يقضى بسريان « هذه الضريبة على كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة أخرى .. »

ونرى أن اضافة لفظ « نشاط » تقتضى التحرر عند تفسير معنى الامتياز . فيجب أن يكون الأمر متعلقاً بأيراد ناتج عن نشاط أى عن مصدر يقوم فيه العمل بالعنصر الرئيسي ، وأن يباشر هذا العمل على سبيل الاستقلال . وكل ما تضيفه كلمة « نشاط » هي التوسع وعدم التشدد فيما يتعلق بفكرتي للتعدد ونية الكسب . فاذا تعددت العمليات وتكررت وحقق الفرد من ورائها إيرادات صافية فيجب اخضاعها للضريبة ولا يمكن التنصل منها بمقولة ان نية الكسب غير متوافرة . وعلى العكس فانه يكفي ان تتوافر نية الكسب ولو لم يكن التعدد قد تحقق بالفعل . ولذلك فان اضافة كلمة « نشاط » تقتضى التوسع في معنى الإيرادات الخاضعة للضريبة من حيث شروط الامتياز ، ولكنها لا تستبعد ضرورة توافر الشروط الأخرى .

١٢ - ولكن ليس معنى هذا التوسع أن كل إيراد يحققه الفرد ولو كان عارضاً يخضع للضريبة على الأرباح غير التجارية (١) . فالقانون وهو يخضع الأرباح الناجمة عن أية مهنة أو نشاط آخر للضريبة يفترض فيهم نوعاً من الاستقرار . فالمادة ٧٥ مثلاً تلزم الممولين الخاضعين لهذه الضريبة بتقديم اقرارات في مواعيد معينة ، ويترتب على الاختلال بها جزاءات مالية وجنائية (مادة ٨٥) . ولا يعقل ان تفرض هذه الجزاءات على كل من يحقق ارباحاً عارضة . ولذلك فإذا كانت اضافة لفظ «أو نشاط» قد قصد به التساهل قليلاً في معنى التكرار ونية الكسب ، فليس المقصود بذلك على العكس ، اخصاص أية إيرادات عارضة يحققها الأفراد للضريبة .

مزاولة المهنة أو النشاط في مصر :

١٣ - إذا كان لا يوجد نص مقابل للمادة ٣٣ الخاصة بضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، فإن هناك إجماعاً بين الفقه على أنه يشترط أن تكون مزاولة المهنة أو النشاط في مصر حتى تفرض الضريبة على الإيرادات الصافية الناجمة عنها (٢) .

وبعد أن أوضحنا شروط سريان الضريبة على أرباح المهن غير التجارية فإننا نتناول الآن تكييف الإيرادات الناجمة عن التأليف وبصفة عامة عن الحقوق الذهنية .

الحقوق الذهنية :

١٤ - نتيجة لتقدم وتعدد الحياة الاقتصادية والاجتماعية ظهرت ظهرت طائفة جديدة من الحقوق التي ترد على نتاج الفكر والذهن ، وهي

(١) أنظر على سبيل المثال : محمود رياض عليه ، المرجع السابق ص ٧٣١ ، عاطف صديق ، المرجع السابق ص ٤٠٢ ، زين الماندين ناصر ، المرجع السابق ص ٣٥٣ .

(٢) للمراجع الواردة في الاشارة السابقة .

ما يعرف باسم الحقوق الذهنية فالمقصود بالحقوق الذهنية هو ذلك النوع من الحقوق الذى يرد على أشياء معنوية من خلق الذهن ونتاج الفكر (١) . ومن أظهر أمثلة هذه الحقوق حق المؤلف بالمعنى الواسع فى أبوة واستغلال من افكار أو نتاج للذهن .

وإذا كان الفقه قد تردد حول تكييف طبيعة هذه الحقوق ، فان المستقر هو أنها حقوق من نوع خاص وهى تجميع بين حقين مختلفين : حق معنوى يعبر عن أبوه صاحبه لخلق ونتاجه الفكرى ، وحق مالى يعبر عن احتكاره استغلال هذا الخلق والنتاج استغلالاً مالياً .

وقد تدخل الشارع المصرى لتنظيم هذه الحقوق الذهنية وحمايتها . فالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٣٩ يتعلق بحماية الحقوق الخاصة بالعلامات والبيانات التجارية ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٠ الخاص ببيع المحال التجارية ورهنا يتضمن أحكاماً خاصة بمقومات المحل التجارى المعنوية . والقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٤٩ يتعلق ببراءات الاختراع والرسوم والنماذج الصناعية ، والقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٠ يقضى بانضمام مصر إلى اتفاقية باريس الخاصة بحماية الملكية الصناعية . وأخيراً فان أهم هذه القوانين هو القانون رقم ٣٥٤ لسنة ١٩٥٤ بشأن حماية حق المؤلف .

والذى يهنا هنا هو الحق المالى الذى توفره الحقوق الذهنية . فهذا الحق المالى — باعتباره ذا صفة مالية محضة — يعتبر عنصراً من عناصر الذمة المالية وينتقل بالوفاة إلى الورثة . غير أن هذا الحق ليس مؤبداً وإنما هو مؤقت ينقضى بفوات مدة معينة يحددها القانون ، بحيث لا يصبح استغلال النصف مالياً بعد فواتها احتكاراً لأحد ، إذ يعتبر عند ذلك من التراث الفكرى العام الشائع بين الجميع (٢) .

(١) أنظر : حسن كبره ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة الخامسة ١٩٧٤ ، ص ٤٨١ .

(٢) حسن كبره ، المرجع السابق .

١٥ - ونلاحظ ان الحق المالى على المصنفات الذهنية يعتبر مستقلا عن مصدره البعيد وهو النشاط الذهنى الذى أدى إلى خلق المصنف الفكرى (المؤلف مثلا) فالنشاط الفكرى أو الذهنى بمجرد أن يتبلور فى شكل مصنف ذهنى يتمخض عن حق مالى لصاحبه على هذا المصنف ، وهذا الحق المالى يعتبر عنصراً من عناصر الثروة وهو بذلك يدخل فى النعمة المالية لصاحب المصنف أو ورثته حسب الأحوال . ولذلك فان ما يغله هذا المصنف من ايرادات تعتبر ايرادات لهذا الحق المالى أو لهذا الشكل من عناصر الثروة وليست دخلا للعمل أوالنشاط الذى أدى إلى ظهور المصنف الذهنى . فالعمل هو المصدر البعيد لكل الحقوق المالية ، ولكن بمجرد أن يتبلور هذه فى شكل حقوق مالية معينة فان الايرادات التى تحققها تعتبر ايرادات لهذه الحقوق المالية .

فرأس المال هو نتيجة عمل سابق ، ولكنه يتبلور فى شكل آلة أو مصنع أو فى شكل رأس مال متقول (اسهم وسندات) . وما يغله هذا الرأسمال من ايرادات يعتبر ايرادات لهذا الشكل من أشكال الثروة وليس دخلا للعمل السابق الذى أدى إلى ظهور رأس المال ، فالعمل نشاط لحظى لتحديد نتيجته عند بذله . أما ما يترتب على ذلك من اضافة باقية وقادرة على انتاج دخول مستقبلية فانه يعتبر من قبيل الثروة أو رأس المال . وهذه الثروة أو رأس المال تولد طول حياتها - ايرادات لصاحبها .

١٦ - ونستطيع ان نقول بناء على ذلك ان الثروة القادرة على توليد ايرادات لصاحبها يمكن أن تنقسم إلى ثلاثة أنواع : هناك الثروة العقارية والثروة المنقولة وأجزأ الثروة المعنوية . فأما الثروة العقارية فهي تتكون من ملكية العقارات (الأراضى والمباني وما يلحق بها من عقارات بالتخصيص) وهذه تغل لصاحبها ايراداً مقابل استخدامها ، وهذا الايراد كثيراً ما يعرف باسم الدخل العقارى . وأما الثروة المنقولة فتتكون من الحقوق المالية المنقولة التى تغل لصاحبها ايراداً ومن أهم أمثلة ذلك الأسهم والسندات والأصول

المالية على اختلاف أنواعها . وأخيراً فإن الحقوق المالية المرتبطة بالحقوق
الذهنية تعتبر عنصراً من عناصر الثروة وهي تغل لصاحبها — أو ورثته
حسب الأحوال — إيراداً عند استخدامها شأن عناصر الثروة العقارية
والمقولة أسوة بأسوة .

الفرائب على إيرادات الثروة في مصر :

١٧ — لا محل لاعادة تكرار المبدأ الدستوري المستقر بأنه لا ضريبة
الابقانون ، وتنص المادة ١١٩ من دستورنا الحالي على هذا المبدأ فتقضى
بان : « انشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون .

ولا يعنى أحد من أدائها الا فى الأحوال المبينة فى القانون .

ولا يجوز تكليف احد أداء غير ذلك من الضرائب والرسوم الا فى
حدود القانون .

١٨ — وإذا نظرنا إلى الضرائب على الدخول النوعية فى مصر ، نجد
أن الشارع الضريبي قد فرض عديداً من الضرائب على دخول الثروة وعلى
العمل وعلى الدخول المشتركة بين العمل والثروة . ولكنه لا تستحق ضريبة
على غير ما حدده الشارع صراحة من الدخول الخاضعة لها .

١٩ — وفيما يتعلق بدخول الثروة العقارية ، فقد فرض الشارع
ضريبتى الأطيان والمباني . فهاتان الضريبتان تفرضان على الملكية العقارية
للأراضي والمباني نظراً لما تغله هذه الملكية من إيرادات .

ومع ذلك فلا ينبغى الاعتقاد بأن كل ملكية عقارية ولو كانت تغل
إيراداً ، تخضع للضريبة . فالقانون يحدد الأراضي الخاضعة للضريبة على
الأطيان ، وما عداها لا تخضع للضريبة ولو حق إيرادا (١) . وكذلك فإن

(١) انظر على سبيل المثال : رياض طيه ، المرحس السابق ، ص ٨٥ .

الضريبة على المباني لا تسرى على كافة العقارات المبنية وما في حكمها الكائنة في جميع المدن والقرى ، بل يقتصر تطبيقها على المدن والبلاد الميينة في الجدول المرافق للقانون (١) ومعنى ذلك ان العقارات المبنية في خارج هذه الحدود لا تخضع للضريبة ولو كانت تغل ايراداً .

وعلى ذلك يتضح لنا أن القانون يفرض ضرائب نوعية على دخول الثروة العقارية ، ولكن هذه الضرائب لا تفرض على كل دخول الثروة العقارية أياً كانت وإنما فقط في الحدود التي تطبق فيها قوانين الضرائب على الأطنان وعلى العقارات المبنية .

٢٠ - وفيما يتعلق بدخول الثروة المنقولة ، فقد فرض الشارع ضريبتى القيم المنقولة وفوائد الديون والودائع . وهنا أيضاً نجد أن الضريبة تفرض هذه الثروة المنقولة (الأصول المالية) بالنسبة لما تغله من إيرادات .

ومع ذلك فاننا نجد هنا أيضاً أن الشارع لم يخضع للضريبة كافة إيرادات الثروة المنقولة ، وإنما فقط ما حدد صراحة في ضريبتى القيم المنقولة وفوائد الديون والودائع . ونحن نعرف ان الثروة المنقولة قد تأخذ شكل أصول مالية (اسهم وسندات) ، ولكنها قد تأخذ شكل سلع ذات قيمة (مثل المجوهرات) . وغنى عن البيان ان هذا النوع الأخير من الثروة المنقولة يحقق لصاحبه ايراداً في شكل ارتفاع قيمتها عند البيع بعد كل فترة . وهذه الأيرادات لا تخضع للضريبة - طالما ان صاحبها لم يقم بنشاط تجارى أو صناعى يخضعه للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية - ففى الحدود التي يظل التصرف في هذه الثروة المنقولة (المجوهرات والسلع ذات القيمة مثلاً) بعيداً عن العمل التجارى ، فان الأيرادات المحققة تعتبر إيرادات لثروة منقولة غير خاضعة للضريبة .

(١) أنظر : رياض عليه ، المرجع السابق ص ١٣٢ ، عاطف البنا ، تشريع الضرائب ، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٧ ، ص ٣٩ .

وهكذا نجد هنا أيضاً أن الشارع قد فرض ضرائب نوعية على إيرادات الثروة المنقولة ، ولكن هذه الضرائب لا تفرض على كل دخول الثروة المنقولة أياً كانت وانما في الحدود التي تطبق فيها الضرائب على القيم المنقولة وعلى فوائد الديون والودائع .

٢١ - وفيما يتعلق بإيرادات الثروة المعنوية (الحقوق المالية للحقوق الذهنية) فإنه لا توجد في مصر ضرائب نوعية خاصة تفرض عليها . ومع ذلك تفرض على دخول هذه الثروة بعض الضرائب بشكل تبعي . فتنص من القانون ١٤ لسنة ١٩٣٩ على ما يأتي :

« يكون تحديد صافي الأرباح الخاضعة للضريبة على أساس نتيجة العمليات على اختلاف أنواعها التي باشرتها الشركة أو المنشأة ، ويدخل في ذلك ما ينتج عن بيع أى شيء من ممتلكات سواء في أثناء قيام المنشأة أو عند انتهاء عملها . وذلك بعد خصم جميع التكاليف وعلى الأخص » .

ومن الواضح ان الشارع الضريبي يأخذ بمفهوم موسع لمعنى الأرباح الخاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . فيدخل فيه الأرباح الناجمة عن جميع العمليات على اختلاف أنواعها . ولذلك من المستقر أن ما تحصل عليه المنشأة من إيرادات نتيجة ملكيتها المعنوية (براءات الاختراع مثلاً) يدخل في الأرباح الخاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية .

وفي غير الأحوال المنصوص عليها صراحة فإن إيرادات الثروة المعنوية لا تفرض عليها أية ضريبة نوعية لأنه لا ضريبة الا بنص قانوني .

إيرادات الحقوق الذهنية لا تخضع لضريبة أرباح المدن غير التجارية :

٢٢ - سبق أن رأينا أنه لا توجد في مصر ضريبة نوعية تفرض على

(١) حازم البيلادي ، مذكرات في القانون الضريبي المصري ، سابق الإشارة إليه ، ص ٨٩ .

ايرادات الثروة المعنوية (الحقوق المالية للحقوق الذهنية) - . ومع ذلك يمكن أن يثور الشك فيما إذا كانت الضريبة على أرباح المهن للز التجارية تسرى على هذه الايرادات بمقوله أن هذه الضريبة هي ضريبة القانون العام .

وقد سبق أن أشرنا إلى نص المادة ٧٢ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ . وغنى عن البيان انه إذا توافرت شروط الامتحان ، فإن الفرد يخضع للضريبة طالما أن العمل هو العنصر الأساسي . وفي هذه الحالة فإن ما يحققه الفرد من ايرادات عن ثروته المعنوية يمكن أن يخضع للضريبة إذا كان تابعا للمهنة ولا يمثل العنصر الأساسي فيها .

٢٣ - ولكن السؤال يمكن أن يثور إذا لم تتوافر شروط الامتحان فهل يكفي الاستناد إلى عبارة الشارع في الفقرة الثانية بأن الضريبة تسرى على «كل مهنة أو نشاط لا يخضع لضريبة أخرى ، لتقرير سريان هذه الضريبة على ايرادات الثروة المعنوية ؟ لا نرى ذلك - فالنص يشير إلى النشاط أى دخل للعمل الانساني . أما في حالة ايرادات الثروة المعنوية فلا يوجد نشاط وانما ثروة وعنصر من عناصر الذمة المالية . والصلة تنقطع تماماً بين العمل الذى أدى إلى قيام الحق الذهني ، وبين حياة هذا الحق الذهني المستقلة وقدرته على توليد ايرادات لفترة طويلة مستقبلة . فالتأليف أو الجهد الذهني قد يتم في سنة معينة ، ولكن نتيجة ذلك من مصنف ذهني تعيش لفترة طويلة بعد ذلك . وهو خلال هذه الفترة يولد ايراداً مستمراً بالرغم من توقف النشاط أو العمل بل قد يتوفى المؤلف ويستمر المصنف الذهني كعنصر من عناصر الثروة يقل للورثة ايراداً لعدد من السنوات دون أن يمكن القول بأن هناك نشاطاً من جانبهم . فالايراد الذى يحصلون عليه انما هو مقابل حقهم في احتكار استغلال المصنف . وسماحهم بهذا الاستغلال . فهذا دخل مجرد السماح باستغلال المصنف . تماماً كحق أى مالك في الحصول على ايراد مقابل السماح باستغلال ملكيته .

فيجب التفرقة بكل وضوح بين المصدر المباشر والحقيقى للايراد ،

والمصدر النهائي والبعيد . فالعمل أو النشاط هو المصدر البعيد لكافة الإيرادات ، فلولا عمل الاجيال السابقة لما توافرت الثروة ولما توافر رأس المال الصناعي ، ولما توافرت الأرض الصالحة للزراعة ولما توافرت الجسور والترع .. فالعمل هو المصدر النهائي لكافة الإيرادات . وهذا أمر لا شأن لنا به عند الحديث عن الضرائب . فالعبرة بالمصدر المباشر والحقيقي . فايرادات الثروة العقارية والمنقولة مصدرها الملكية لهذه الثروة بصرف النظر عما كان وراءها من عمل ونشاط سابق في سنوات سابقة أو من أجيال سابقة . ومثل ذلك بالنسبة للملكية المعنوية ، الإيراد المتحقق هو إيرد لهذه الملكية بصرف النظر عما كان وراء هذه الملكية المعنوية من عمل أو نشاط . فهنا انقطاع وانفصال كامل بين هذا المصدر البعيد وبين المصدر المباشر ، وهذا هو مناط الخضوع للضريبة .

الخلاصة :

٢٤ - نخلص من كل ما تقدم انه لا توجد في مصر ضريبة عامة على إيرادات الثروة المعنوية (إيرادات الحقوق الذهنية) . وانه قد تفرض في أحيان معينة ضرائب على هذه الإيرادات بشكل تبعية للأرباح التجارية والصناعية أو الأرباح غير التجارية . ولكن يشترط في هذه الأحوال أن تكون بصدد مهنة تجارية أو صناعية خاضعة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو بصدد مهنة غير تجارية خاضعة للضريبة على أرباح المهن غير التجارية . أما في غير هذه الأحوال التبعية فإن المادة ٧٢/٢ لا تكفي لفرض هذه الضريبة على إيرادات الحقوق الذهنية (بوجه خاص التأليف) إذا لم تتوافر شروط المهنة .

تحليل اقتصادى لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية

فى الفترة ١٩٥٠-١٩٧٠

١ - قياس الاسهام الناتجى *

دكتور عبد التواب اليماني

قسم الاقتصاد الزراعى - جامعة طنطا

مقدمة

تسهم الزراعة اسهاماً فعالاً فى التنمية الاقتصادية باعتبارها أحد القطاعات الرئيسية فى البنيان الاقتصادى القومى . وقبل التعرض لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية تجب الاشارة إلى مفاهيم النمو والتنمية الاقتصادية وايضاح المجالات المختلفة التى يمكن أن يسهم بها القطاع الزراعى فى التنمية الاقتصادية بوجه عام .

ولقد داوم بعض الكتاب الاقتصاديين على استخدام مفهومى النمو والتنمية بمعنى واحد أو متبادل فى المناقشات الاقتصادية ، وعلى الرغم من تقبل هؤلاء لفكرة الجمع بين المفهومين فى مفهوم واحد الا أنه من الأفضل ابضاح كل مفهوم على حدة لظهور أوجه التشابه والخلاف بينهما . فالنمو الاقتصادى فى أبسط صوره هو التوسع الطبيعى والبطئ والتلقائى فى الناتج القومى وفى ناتج الفرد فى مجتمع معين بما يتضمنه من استخدام المزيد من الموارد الانتاجية وارتفاع الجدارة الانتاجية للموارد المتاحة فى هذا المجتمع . ويتم النمو الاقتصادى عادة بفضل الاستثمارات الخاصة وهو على أى حال يتسم بعدم الانتظام إذ يتعرض عادة لتقلبات اقتصادية .

* يتلو هذا البحث بحثان آخران يستهدفان قياس وتحليل الاسهام السوقى للموردى للزراعة المصرية وبذلك يكتمل بحث ومناقشة اسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية فى الفترة ١٩٥٠-١٩٧٠ .

أما التنمية الاقتصادية فهي تحقيق معدل زيادة سريع ومستظم لفترة طويلة نسبياً في الناتج القومى وفي الناتج الحقيقى للفرد ، وذلك من خلال تغيرات ملحوظة في البنيان الاقتصادى القومى وفي المنظمات والمؤسسات والأساليب التكنولوجية المساهمة في عملية التنمية (١) . ويعنى ذلك أن مفهوم التنمية الاقتصادية لا يقتصر على مجرد الزيادة في الانتاج وزيادة الموارد أو رفع مستوى الجدارة الانتاجية لهذه الموارد بل يتعدى ذلك ليشتمل تغيرات جوهرية في البنيان الاقتصادى القومى وفي تخصيص الموارد المتاحة بين القطاعات والوحدات الاقتصادية المختلفة . فالتنمية تحدث عادة عن طريق القطاع العام وفي نطاق خطة اقتصادية شاملة كما يلاحظ أن معدل النمو يكون منتظماً سنة بعد أخرى دون ماهرزات أو تقلبات اقتصادية . أو بمعنى آخر تتمثل التنمية في وضع وتنفيذ ذلك الحجم من الاستثمارات الذى يكفى لاجداث زيادة مستمرة في الناتج القومى تفوق معدل الزيادة في السكان بحيث يرتفع متوسط دخل الفرد الحقيقى . ويتبين من ذلك أن لمفهوم التنمية جوانب ثلاثة هي :

١ - تحقيق زيادة مضطردة في الناتج القومى وفي ناتج الفرد . ويقصد بالزيادة المضطردة هنا الزيادة المعقولة التى تستمر لفترة طويلة نسبياً ولا يدخل في ذلك الزيادة الدورية أو الزيادة في الناتج الكلى في الفترة القصيرة ،

٢ - تقترن التنمية الاقتصادية عادة بتغيرات ملحوظة في البنيان الاقتصادى الوطنى تتمثل في تغير الأهمية النسبية للقطاعات والوحدات الاقتصادية المكونة للاقتصاد القومى .

٣ - تقترن التنمية الاقتصادية بتغيرات ملحوظة في العلاقات الاقتصادية الدولية ، ويعنى ذلك زيادة ارتباط الاقتصاد المحلى بالاقتصاد العالمى من خلال تدفق موارد الانتاج والسلع والخدمات النهائية من والى

(١) المرجع (١٠) - ص ٤ .

الاقتصاد الوطنى . وتجب الاشارة الى أن هذه الجوانب الثلاثة لمفهوم التنمية الاقتصادية ترتبط ببعضها البعض بشدة ، فزيادة الناتج القومى وناتج الفرد تودى إلى تغير فى أنماط الاستهلاك والادخار وبالتالي فى هيكل الاقتصاد الوطنى . وهذه التغيرات الهيكلية تودى بدورها إلى زيادة الناتج القومى وناتج الفرد . وبالمثل يرتب على زيادة الناتج القومى وجود فائض يمكن تصديره للخارج فيسمح بذلك لتدفق رأس المال من وإلى خارج البلاد ، وهذا بدوره يؤثر فى استخدام موارد العمل فى العملية الانتاجية ويؤدى فى النهاية إلى تغيرات هيكلية تتعلق بتخصيص الموارد المتاحة بين قطاعات ووحدات الاقتصاد الوطنى .

وفى اطار هذه العلاقات المتداخلة يمكن معرفة الدور الذى توديه الزراعة فى التنمية الاقتصادية بوجه عام . إذ تسهم الزراعة فى التنمية الاقتصادية عن طريق مساندتها وتدعيمها للأنشطة الاقتصادية الأخرى وإتاحة القرصة أمام الاقتصاد القومى ككل لأن يسهم بصورة أفضل فى التجارة الدولية فيزداد بذلك ارتباطه بالاقتصاد العالمى . ويتأتى هذا الاسهام عندما ينمو الناتج الزراعى فيزداد بذلك الناتج القومى (الاسهام الناتجى) (٢) أو عندما تتبادل الزراعة السلع والخدمات مع القطاعات الأخرى (الاسهام السوقى) (٣) أو عندما تسهم ببعض من مواردها لاستخدامها فى القطاعات غير الزراعية (الاسهام الموردى) (٤) .

وعلى ذلك فإن مدى اسهام الزراعة فى التنمية الاقتصادية يتحدد بمعدل الزيادة السنوية فى الناتج الزراعى وبحجم السلع والخدمات التى يتم تبادلها بين الزراعة والقطاعات الأخرى وبحجم الموارد التى تنتقل من القطاع الزراعى إلى القطاعات غير الزراعية فى الاقتصاد القومى .

-
- 2- Output Contribution
 - 3- Market Contribution.
 - 4- Factor Contribution.

ومن هذا المنطلق يمكن معرفة دور الزراعة المصرية في التنمية الاقتصادية ولذلك بقياس اسهامها الناتجى والسوق والموردي وأهمية كل منها في نمو الناتج القومى . ويستهدف هذا البحث قياس الاسهام الناتجى للزراعة المصرية ومقارنته بالاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . كما يستهدف أيضاً مقارنة الاسهام الناتجى للقطاعين (الزراعى وغير الزراعى) في الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ . ودراسة العوامل المحددة لهذا الاسهام . ويعزى هذا التقسيم إلى ما تنسم به الفترة الثانية من طابع خاص يميزها عن الفترة الأولى ، فقد شهدت الفترة الثانية تغيرات واسعة النطاق في كل من الموالين التوزيعى والوظيفى في البنيان الاقتصادى المصرى ، يضاف إلى ذلك ان الفترة الثانية اتسمت بالتركيز المستمر على تبني السياسة التي تفضل الثمر الصناعى على نظيره في قطاع الزراعة . والمعتقد أن لهذه التغيرات أهمية كبيرة في تحديد الاسهام الناتجى النسبى للزراعة وغيرها من القطاعات الأخرى في تلك الفترة .

مصادر البيانات والأسلوب البحثى

ان النمو في الناتج القومى هو بطبيعة الحال دالة للنمو في ناتج الزراعة والنمو في أنتجة القطاعات الأخرى غير الزراعية . ولقياس الاسهام الناتجى لقطاع الزراعة ومقارنته بنظيره في القطاعات غير الزراعية سوف يستخدم أسلوب الارتداد المتعدد في تقدير معالم دوال الناتج القومى الإجمالى في الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ .

ويعتقد الباحث أن الدالة اللوغارتمية هي من أنسب الدالات التي يمكن استخدامها في هذا المجال . ويرجع ذلك إلى عدة عوامل أهمها :

١ - ان دالة الناتج القومى الإجمالى هي دالة متزايدة (٥) ، بمعنى

ازدياد قيمتها بازدياد قيم المتغيرات المستقلة فيها دون أن تصل إلى نهاية عظمى وهذه من أهم صفات الدالة اللوغاريتمية .

٢ - ان التقديرات (٦) التي يتم الحصول عليها مباشرة من الدالة اللوغاريتمية هي المرونات المتوسطة للعوامل المستقلة في الدالة بالنسبة للمتغير التابع فيها . ولا شك ان طبيعة البيانات المتاحة لا تسمح بأكثر من ذلك .
٣ - انخفاض عدد الملاحظات الأمر الذي يزيد من الكفاءة النسبية للدالة اللوغاريتمية عند مقارنتها بأية دالة انحنائية أخرى ، ويعزى ذلك إلى ازدياد درجات الحرية بعد تقدير المعالم في الدالة اللوغاريتمية عنه في أية دالة انحنائية أخرى .

وقد استند التقدير الاحصائي للدالة اللوغاريتمية إلى تقديرات الدخل المحلى الإجمالي والدخل الزراعى وبيانات الدخول في القطاعات غير الزراعية مثبتة على أساس أسعار ١٩٥٣ - ١٩٥٤ في الفترة من ١٩٥٠ - ١٩٧٠ (جدول ١) .

والمعتقد ان الاسهام الناتجى النسبى لقطاع الزراعة من جهة وللقطاعات غير الزراعية من جهة أخرى يتحدد بنسبتين اثنتين هما :

١ - نسبة معدل النمو السنوى في الناتج الزراعى إلى نظيره في ناتج القطاعات غير الزراعية . إذ يتوقع انه كلما قلت هذه النسبة كلما انخفض الاسهام الناتجى للزراعة عند مقارنته بالاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية

٢ - نسبة ناتج الزراعة إلى ناتج القطاعات غير الزراعية . ويتوقع أيضاً انه كلما انخفضت هذه النسبة كلما انخفض الاسهام الناتجى للزراعة . ولذلك فانه يلزم تقديرهاتين النسبتين في الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٦٠ ، وتحديد تأثيرها على الاسهام الناتجى النسبى للقطاعين في الفترات الثلاث .

جداول (١) : تقديرات الدخل المحلى الاجالى مثبتة على أساس أسعار
١٩٥٤ (بملايين الجنيهات)

الدخل غير الزراعى	الدخل الزراعى	الدخل المحلى الاجالى	السنة
٤٤٧,٥	٣٠٢,٩	٧٥٠,٤	١٩٥٠
٥٢٥,٨	٣٠٣,٩	٨٢٩,٧	١٩٥١
٣٩١,٢	٣٣٤,٤	٧٢٥,٦	١٩٥٢
٥١٥,٤	٣١٤,٧	٨٣٠,١	١٩٥٣
٥٧٠,٥	٣١٢,٠	٨٨٢,٥	١٩٥٤
٦٠٦,٦	٣٢١,٤	٩٢٨,٠	١٩٥٥
٦١٨,٨	٣٣٣,٢	٩٥٢,٠	١٩٥٦
٦٤٦,٦	٣٤٢,٢	٩٨٨,٨	١٩٥٧
٧٣٣,٥	٣٦٦,٩	١١٠٠,٤	١٩٥٨
٨٢٦,٥	٣٨٣,٤	١٢٠٩,٩	١٩٥٩
٧٩٢,٠	٣٦٤,٥	١١٥٦,٥	١٩٦٠
٦٠٦,٧	٣٣٤,٥	٩٤١,٣	متوسط ١٩٦٠ - ١٩٥٠
٨٦٤,٨	٣٦٢,٤	١٢٢٧,٢	١٩٦١
٩٣٤,٢	٣٣٥,٧	١٢٦٩,٩	١٩٦٢
٩٩٩,٢	٣٨٣,٨	١٣٨٣,٠	١٩٦٣
١٠٩٥,١	٤٠٧,٦	١٥٠٢,٧	١٩٦٤
١١٥٦,٦	٤٢٩,٣	١٥٨٥,٩	١٩٦٥
١٢٨٨,٤	٥٣٠,٢	١٨١٨,٦	١٩٦٦
١٣٤٣,٨	٥١٩,١	١٨٦٢,٩	١٩٦٧
١٣٠٨,١	٥٣٥,٧	١٨٤٣,٨	١٩٦٨
١٤٠٩,٤	٥٤١,٤	١٩٥٠,٨	١٩٦٩
١٥٠٤,٢	٥٧٦,٧	٢٠٨٠,٩	١٩٧٠
١١٩٠,٤	٤٦٢,٢	١٦٥٢,٥	متوسط ١٩٦١ - ١٩٧٠
٨٨٤,٧	٣٩٥,٣٠	١٢٨٠,٠٠	متوسط ١٩٥٠ - ١٩٧٠

المصدر : بحث وأحصيت من : البنك الأهل المصرى - النشرة الاقتصادية - الادارة العامة للبحوث والاحصائيات - المجلد ٢١ - المبد الثاني ١٩٦٨ ، المجلد ٢٢ - المبد الاول ١٩٧٠ ، المجلد ٢٤ - المبد الثالث ، المجلد ٢٥ - المبدان الأول والثاني - القاهرة ١٩٧٢ .

ولتقدير النسبة الأولى قدرت الدوال الاستقامية للنمو في كل من الدخل الزراعي والدخول غير الزراعية في الفترات الثلاث . كما قدرت النسبة الثانية بقسمة متوسط الدخل الزراعي على متوسط الدخل غير الزراعي في كل فترة .

ولمعرفة التغير الذي طرأ على الاسهام الناتج للزراعة وغيرها من القطاعات الأخرى تم تقدير معالم الدالة اللوغاريتمية للدخل المحلي الاجمالي في الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ .

نتائج البحث

١ - باحتساب معادلة الارتداد اللوغاريتمية للدخل المحلي الاجمالي كدالة للدخل الزراعي والدخول غير الزراعية في كل من الفترات الثلاث تبين أن :

$$\text{لو ص هـ} = ١,٧٧٥٢ + ٠,٣٦٥٤ \text{ لو س هـ} + ٠,٦٤٨٤ \text{ لو س هـ} \quad (١)$$

$$(٢٠,٤٩٢٣) (٦٩,١٥٨٩)$$

حيث ص هـ = الدخل المحلي الاجمالي في السنة هـ

س هـ = الدخل الزراعي في السنة هـ

س هـ = الدخل غير الزراعية في السنة هـ

$$\text{هـ} = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ، ١٩٧٠$$

$$\text{لو ص هـ} = ١,٤٢٠٢ + ٠,٤٥٣٦ \text{ لو س هـ} + ٠,٦٠٢٧ \text{ لو س هـ} \quad (٢)$$

$$(٢٨,٧٢٧٣) (١١٠,٣٤٠١)$$

حيث ص هـ = الدخل المحلي الاجمالي في السنة هـ

س هـ = الدخل الزراعي في السنة هـ

س هـ = الدخل غير الزراعية في السنة هـ

$$\text{هـ} = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ٠٠٠٠٠ ، ١٩٦٠$$

$$\text{لو ص ه} = ١,٨٢٢١ + ٠,٢٨٠٩ \text{ لو س ا} + ٠,٧١٨٢ \text{ لو س ب (٣٨)}$$

$$(٢٢,٠٣٩٢) \quad (٥٣,٦١٠١)$$

حيث ص ه = الدخل المحلى الاجمالى فى السنة هـ

س ا = الدخل الزراعى فى السنة هـ

س ب = الدخل غير الزراعية فى السنة هـ

$$\text{هـ} = ١٩٦١ ، ١٩٦٢ ، ١٩٧٠ ، ١٩٧٠$$

ويتضح من المعادلات الثلاث السابقة وجود علاقة مباشرة معنوية احصائيا على مستوى ٠.١ (حيث تشير الأرقام بين القوسين إلى قيمة ت بين معدل النمو السنوى فى الدخل الزراعى ومعدل النمو السنوى فى الدخل المحلى الاجمالى .

(٢) باحتساب معادلة الاتجاه العام لكل من الدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ تبين أن :

$$\text{ص ز ه} = ٢٥٠,٩٥٦٢ + ١٣,١١٢٦ \text{ س ه} \quad (٤)$$

$$(٩,٣١٤٩)$$

$$\text{ر} = ٠,٨٢٠٣$$

حيث ص ز ه = الدخل الزراعى فى السنة هـ

س ه = الزمن

$$\text{هـ} = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ١٩٧٠ ، ١٩٧٠$$

$$\text{ص غ ه} = ٢٨٣,٠٥٤٧ + ٥٤,٦٢٨ \text{ س ه} \quad (٥)$$

$$(٢٣,٢٢٦١)$$

$$\text{ر} = ٠,٩٦٥٩$$

حيث ص غ ه = الدخل غير الزراعية فى السنة هـ

س ه = الزمن

$$\text{هـ} = ١٩٥٠ ، ١٩٥١ ، ١٩٧٠ ، ١٩٧٠$$

وتبين من المعادلتين (٤) ، (٥) أن كل من الدخل الزراعى والدخول غير الزراعية تأخذ اتجاهها صعودياً معنوى احصائياً على مستوى ٠,٠١ (حيث تشير الأرقام بين القوسين إلى قيمة ت) .

(٣) قدر متوسط الدخل الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بنحو ٣٩٥ مليون جنيه بينما قدر متوسط الدخل غير الزراعى فى نفس الفترة بقرابة ٨٨٥ مليون جنيه (جدول ١) ويعنى ذلك أن نسبة الدخل غير الزراعية إلى الدخل الزراعى تبلغ فى المتوسط نحو ٢,٢ أى ما يعادل الضعف تقريباً فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ .

مناقشة وتحليل النتائج

الاسهام الناتجى للقطاع الزراعى والقطاعات غير الزراعية فى الفترة

١٩٥٠ - ١٩٧٠ .

(١) تؤكد التقديرات المتحصل عليها فى المعادلة (١) العلاقة المباشرة القوية والمعنوية احصائياً بين معدل النمو السنوى فى الدخل الزراعى ومعدل النمو السنوى فى الدخل المحلى الإجمالى : فقد قدرت مرونة دالة الدخل المحلى الإجمالى بالنسبة للدخل الزراعى بنحو ٠,٣٦ ، أى أنه بازدياد الدخل الزراعى بمعدل ١٪ سنوياً يزداد الدخل المحلى الإجمالى تبعاً لذلك فى المتوسط بنحو ٣٦,٣٪ فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . وقدر متوسط الدخل المحلى الإجمالى السنوى فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بنحو ١٢٨٠ مليون جنيه بينما قدر متوسط الدخل الزراعى السنوى فى نفس الفترة بحوالى ٣٩٥ مليون جنيه (جدول ١) . أى أن زيادة الدخل الزراعى السنوى فى المتوسط بمقدار ٣,٩٥ مليون جنيه (٠,٠١ × ٣٩٥) يتبعها زيادة مقابلة فى الدخل المحلى الإجمالى السنوى بمقدار ٤,٦١ مليون جنيه (٠,٠٣٦ × ١٢٨٠) . ويعنى ذلك أنه بازدياد الدخل الزراعى السنوى فى المتوسط بمقدار مليون جنيه يزداد الدخل المحلى الإجمالى السنوى فى المتوسط - ويفعل تأثير المضاعف (٧) - بمقدار ١,٢ مليون جنيه (٣,٩٢ × ٤,٦١) .

7 - F. Multiplier Effect

ويعزى تأثير المضاعف لزيادة الدخل الزراعى على الدخل القومى إلى أن نمو الدخل الزراعى يزيد من حجم الاسهام السوقى والموردى للزراعة فيساعد بذلك على تدعيم ومساندة الأنشطة الاقتصادية الأخرى . فمما يتعلق بازدياد الاسهام السوقى فإن ازدياد الناتج الزراعى يؤدى إلى ازدياد مقابل فى الجزء من هذا الناتج الذى يتم تداوله فى القطاعات غير الزراعية المحلية أو الاقتصاد العالمى . فضلا عن ذلك فإن التوسع فى الناتج الزراعى وزيادة الانتاجية الزراعية سيزيد بلا شك من حجم الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية الشمولية من خلال زيادة القوة الشرائية للسكان الزراعيين وبالتالي اتساع الطاقة السوقية للقطاع الزراعى نفسه .

أما فيما يتعلق بازدياد الاسهام الموردى للزراعة المصرية فإن ازدياد الناتج الزراعى والانتاجية الزراعية يتيح الفرصة لانتقال الموارد الزراعية (العمل ورأس المال) لاستخدامها فى القطاعات غير الزراعية . فزيادة الانتاجية الزراعية عن طريق التقدم التكنولوجى يترتب عليه توفير موارد العمل والمواد الخام وانتقالها إلى القطاعات غير الزراعية فتدعم بذلك نشاطها وبالتالي اسهامها فى التنمية الاقتصادية. يضاف إلى ذلك أن نمو الناتج الزراعى يسهم فى تكوين رأس المال سواء فى الزراعة نفسها أو فى غيرها من القطاعات الأخرى فبازدياد الناتج الزراعى تتحسن شروط المبادلة لصالح القطاعات غير الزراعية مما يخلق مناخاً مناسباً للاستثمار فى تلك القطاعات ولتدقيق المدخرات الزراعية إليها ، كما يساعد على تكوين رأس المال مباشرة فى الزراعة مما يقلل من اعتمادها على القطاعات الأخرى فى توفير رأس المال

اللازم للتنمية الاقتصادية .

(٢) تشير التقديرات المتحصل عليها فى المعادلة (١) إلى اختلاف مدى الاسهام الناتجى للزراعة بالمقارنة بنظيره فى القطاعات غير الزراعية . فإذا اعتبرت مرونتى الدالة فى المعادلة (١) كمقياس للإسهام الناتجى للقطاع الزراعى

والقطاعات غير الزراعية فيمكن القول بأن الاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية يبلغ تقريباً ضعف الاسهام الناتجى للقطاع الزراعى فى الفترة ١٩٥٠-١٩٧٠ . حيث قدرت مرونة الدالة بالنسبة للدخول غير الزراعية فى المعادلة (١) بنحو ٠,٦٥ ، بينما بلغت مرونة الدالة بالنسبة للدخل الزراعى حوالى ٠,٣٦ أى أنه بازدياد الدخل غير الزراعية بمعدل ١٪ سنوياً يزداد الدخل المحلى الاجمالى السنوى فى المتوسط بمعدل ٠,٦٤٪ ، بينما يزداد هذا الدخل بمعدل ٠,٣٦٪ فقط بزيادة الدخل الزراعى السنوى بمعدل ١٪ فى الفترة موضع الاعتبار.

ويتحدد الاسهام الناتجى النسبى للقطاعين (الزراعى وغير الزراعى) بمعدل النمو السنوى النسبى فى ناتجيهما وبالأهمية النسبية للدخل الزراعى والدخول غير الزراعية فى الدخل القومى . وفيما يتعلق بمعدل النمو السنوى فى القطاعين يتبين من المعادلة (٤) أن الدخل الزراعى ازداد سنوياً بمقدار ١٣,١٢ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ .

وحيث أن متوسط الدخل الزراعى فى نفس الفترة يقدر بحوالى ٣٩٥ مليون جنيه ، فإن المتوسط السنوى لمعدل النمو فى الدخل الزراعى فى تلك الفترة يبلغ نحو ٣,٣٪ . ويتبين من المعادلة (٥) أن الدخل غير الزراعية ازدادت سنوياً بمقدار ٥٤,٦٩ مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . وحيث أن متوسط الدخل غير الزراعى فى نفس الفترة يقدر بقرابة ٨٨٥ مليون جنيه (جدول ١) ، فإن المتوسط السنوى لمعدل النمو فى الدخل غير الزراعى فى تلك الفترة يبلغ نحو ٦,٤٪ . ويعنى ذلك أن معدل النمو السنوى فى الدخل غير الزراعى يعادل تقريباً ضعف نظيره فى الدخل الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . وكما سبق الذكر إذا اعتبرت مرونتى الدالة فى المعادلة (١) كمقياس للاسهام الناتجى فيمكن القول بأن الاسهام الناتجى النسبى للقطاعين قد جاء متناسباً مع نسبة معدل النمو السنوى فى دخليهما خلال الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ .

والجدير بالذكر أن الاسهام الناتجى للقطايع قد جاء متناسباً أيضاً مع نسبة دخلهما . حيث قدرت متوسط نسبة الدخل غير الزراعى إلى الدخل الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بنحو ٢,٢ أى ما يعادل الضعف تقريباً ، وهى نفس نسبة الاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية إلى نظيره فى القطاع الزراعى فى تلك الفترة . مما تقدم يتبين أن العلاقة مباشرة وتناسبية بين الاسهام الناتجى النسبى للقطاع الزراعى والقطاعات غير الزراعية وبين كل من متوسط نسبة الدخل الزراعى السنوى إلى الدخل غير الزراعى السنوى ونسبة متوسط معدل النمو السنوى فى الدخل الزراعى إلى نظيره فى الدخل غير الزراعى فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ .

الاسهام الناتجى للقطاع الزراعى والقطاعات غير الزراعية فى الفترتين

١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ :

شهدت الفترة ١٩٦١-١٩٧٠ كما سبق القول تغيرات واسعة النطاق فيما يتعلق بكل من حجم الناتج القومى وتوزيعه بين مختلف قطاعات الاقتصاد القومى مما يجعلها فترة ذات طابع مميز عن الفترة الثانية ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، فقد تم خلالها تنفيذ العديد من برامج الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والخطة السنوية الخمس التى تلها ، وازداد خلالها أيضاً الانفاق التمييزى بنحو ٣,٣ مليون جنيه . فضلاً عن ذلك اتسمت هذه الفترة بالتركيز المستمر على تبنى السياسة الاقتصادية التى تفضل التثمين الصناعى على مثيله الزراعى . وبتوزيع المبلغ المخصص للخطة الخمسية الأولى على مختلف قطاعات الاقتصاد القومى وهو نحو ١,٦ بليون جنيه (جول ٢) يبدو واضحاً أن قطاع الصناعة والتعدين يحتل المرتبة الأولى من حيث أفضليته كجبال للاستثمار حيث خصص له نحو ٥٨٠ مليون جنيه ، كما احتل قطاع الخدمات الرئيسية المرتبة الثانية إذ يبلغ نصيبه حوالى ٤٩٥ مليون جنيه . أما القطاع الزراعى فيجىء فى المرتبة الثالثة حيث خصص له نحو ٣٩٢ مليون جنيه فقط . وقد سار الاستثمار على هذا النحو تقريباً فى الخطة السنوية الخمس التالية (١٩٦٦ - ١٩٧٠) حيث بلغ اجمالى الاستثمارات فى الاقتصاد القومى خلال تلك السنوات الخمس قرابة

جدول (٢) : استثمارات الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية موزعة على مختلف قطاعات البنيان الاقتصادى القومى (بملايين الجنيهات) .

قطاعات البنيان الاقتصادى القومى		١٩٦٥ - ١٩٦٠
إجمالى القطاع الزراعى (١)		٣٩٢,٠
القطاعين الصناعى والتعدينى (٢)		٥٧٨,٧
إجمالى قطاعات الحامات الرئيسية (٣)		٤٩٥,٢
خدمات أخرى (٤)		١١١,٠
إجمالى		١٥٧٦,٩

(١) ويشمل الزراعة والرى والصرف والسد العالى .

(٢) ويشمل التعدين والصناعات المعدنية والمكانيكية والكياوية والاستهلاكية والقوى المحركة وصناعات أخرى .

(٣) ويشمل النقل والمواصلات والاسكان والمرافق العامة .

المصدر : جمعت واحتسبت من البيانات الواردة بالخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية - وزارة التخطيط القومى - المطبعة الأميرية القاهرة ١٩٦٠ . ص ١٥ .

كما جاء فى : محمود شريف (دكتور) وعثمان الخولى (دكتور) - الزراعة العربية المصرية (دار المطبوعات الحديثة - الاسكندرية ١٩٦٨ ص ٤٥٧) .

جدول (٢) : الاستثمارات السنوية في الفترة ١٩٦٢/٦٥ - ١٩٧٠/٦٩
موزعة على مختلف قطاعات البيان الاقتصادي القوي (علاين الجنيات)

قطاعات البيان الاقتصادي القوي	٦٦/٦٥	٦٧/٦٦	٦٨/٦٧	٦٩/٦٨	٧٠/٦٩	الإجمالي العام
إجمالي القطاع الزراعي (١)	٨٢,٣	٨٢,٢	٦٢,٥	٦٧,٦	٦١,٣	٣٥٥,٩
إجمالي القطاعات السلعية غيز الزراعة (٢)	١٦٨,٥	١٧١,٦	١٣٩,٧	١٣٥,٦	١٥٣,٨	٧٦٩,٢
إجمالي قطاعات الخدمات (٣)	١٣٣,٠	١١٢,٠	٩٥,٨	١٤٠,٣	١٤٠,٤	٦٢١,٥
الإجمالي المسام	٣٨٣,٨	٣٦٥,٨	٢٩٨,٠	٣٤٣,٥	٣٥٥,٥	١٧٤٦,٦

(١) ويشمل الزراعة والرى والصرف والسد العالي .

(٢) ويشمل الصناعة والكهرباء والتشيد .

(٣) ويشمل النقل والمواصلات وقناة السويس والتجارة وقناة المالك والمباني السكنية والمرافق العامة وخدمات أخرى

المصدر : جمعت واطقت من : الجهاز المركزي للتمية والإحصاء - الكاب السنوي للأحصاءات العامة
جمهورية مصر العربية ١٩٥٢ - ١٩٧١ - القاهرة يوليو ١٩٧٢ ، ص ٢٣٢ .

١,٧ بليون جنيه (جدول ٣) ، ويجيء القطاع الزراعى أيضاً في المرتبة الثالثة من حيث أفضليته ك مجال للاستثمار يسبقه أيضاً كل من القطاعات السلعية غير الزراعية وقطاعات الخدمات الرئيسية . فبينما يبلغ نصيب القطاعات السلعية غير الزراعية نحو ٧٦٩ مليون جنيه من اجمالي الاستثمارات فان نصيب قطاعات الخدمات الرئيسية يبلغ حوالى ٦٢١ مليون جنيه في حين لا يتجاوز نصيب قطاع الزراعة ٣٥٦ مليون جنيه في السنوات الخمس ١٩٦٦ - ١٩٧٠ .

وقد صاحب هذه التغيرات في النمط التمييزى تغيرات مقابلة في كل من حجم الدخل والدخل المحلى الاجمالى وتوزيع هذا الدخل بين قطاعات الاقتصاد القومى . وكما قيل قبلان من أهم ملامح هذه المتغيرات هو الانخفاض المستمر في الأهمية النسبية للزراعة في الاقتصاد القومى ، حيث قدر متوسط الدخل الزراعى في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٠ بنحو ٣٣٤ مليون جنيه أى ما يعادل ٥٥٪ من متوسط الدخل غير الزراعى والبالغ قرابة ٥٥٪ في تلك الفترة حوالى ٦٠٧ مليون جنيه ، بينما بلغ متوسط الدخل الزراعى في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ نحو ٤٦٢ مليون جنيه أى ما يعادل ٣٨٪ من متوسط الدخل غير الزراعى والبالغ قدره في تلك الفترة حوالى ١١٩٠ مليون جنيه (جدول ١)

ولمعرفة أهمية هذه التغيرات في النمط التمييزى وما صاحبها من تغيرات مقابلة في الأهمية النسبية للقطاعات المختلفة على الاسهام الناتجى لكل من قطاع الزراعة والقطاعات غير الزراعية قد تم بالفعل احتساب معادلة الارتداد اللوغاريتمية للدخل المحلى الاجمالى كدالة للدخل الزراعى والدخول غير الزراعية في كل من الفترتين (المعادلة ٢ ، ٣) . ويتبين من التقديرات المتحصل عليها في المعادلتين (٢) ، (٣) أن الاسهام الناتجى للزراعة قد انخفض في الفترة الثانية عنه في الفترة حيث انخفضت مرونة الدخل الاجمالى بالنسبة للدخل الزراعى من حوالى ٠,٤٥ في الفترة الأولى إلى نحو ٠,٢٨ في الفترة الثانية . وقد قابل ذلك زيادة في الاسهام الناتجى للقطاعات غير الزراعية ، حيث ازدادت مرونة الدخل الاجمالى بالنسبة للدخل غير الزراعى من نحو ٠,٦٠ في الفترة الأولى إلى حوالى ٠,٧٢ في الفترة الثانية . وكما قيل قبلان من المرجح أن يكون

هذا التناقض في الاسهام الناتجى النسبى للزراعة راجعاً إلى تضادى نصيبهما من الدخل القومى فى الفترة موضع البحث .

موجز ومال

تسهم الزراعة المصرية مساهمة فعالة فى تنمية الاقتصاد القومى وفى تدعيم بنياناته الانتاجية والاستهلاكية . حيث تقدم الزراعة الاسهام الناتجى عن طريق نمو الناتج الزراعى فيزداد بذلك الناتج القومى والاسهام السوقى من خلال تبادلها السلع والخدمات مع القطاعات غير الزراعية ، ويجىء الاسهام الموردى للزراعة نتيجة لانتقال بعض مواردها لاستخدامها فى القطاعات الأخرى وفى كل من محالات الاسهام الثلاث تساعد الزراعة على تنشيط وتدعيم مختلف أنواع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية فى الاقتصاد القومى .

وقد ظل الاهتمام مركزاً فى هذا البحث على قياس الاسهام الناتجى لقطاع الزراعة وغيره من القطاعات الأخرى ودراسة العوامل المحددة لهذا الاسهام . وقد استخدم أسلوب الارتداد المتعدد فى تقدير معالم الدالة اللوغاريتمية للدخل المحلى الإجمالى فى قياس الاسهام الناتجى للقطاعات (الزراعى وغير الزراعى) فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ واستند التقدير الاحصائى لهذه الدوال إلى تقديرات الدخل المحلى الإجمالى مثبتة على أساس أسعار ١٩٥٤ فى الفترات الثلاث . وتشير التقديرات المتحصل عليها إلى أن نمو الناتج الزراعى بمقدار مليون جنيه فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ قد صاحبه زيادة فى الدخل المحلى الإجمالى بمقدار ١,٢ مليون جنيه يفعل تأثير المضاعف .

وتشير هذه التقديرات أيضاً إلى أن معدل الاسهام الناتجى النسبى للزراعة فى الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ كان أقل من نظيره فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٠ وذلك بسبب تناقص المركز النسبى للناتج الزراعى فى الناتج القومى وبسبب التركيز المستمر على التميز فى القطاعات غير الزراعية فى الفترة الثانية .

ومن الاستعراض السابق للأسهام الناتجى للزراعة المصرية نخلص إلى ما يلى :

١ - أن الزراعة المصرية لا زالت تتحمل العبء الأكبر ومن خلال الاسهام الناتجى فى التنمية الاقتصادية وذلك على الرغم من انخفاض مركزها النسبى فى الاقتصاد القومى فى السنوات الأخيرة ٢٠- أن حجم الاسهام الناتجى للزراعة المصرية فى المستقبل سيتحدد بمعدل النمو السنوى المحقق فى الناتج الزراعى ، وهذا بدوره يتوقف على حجم الاستثمارات الزراعية وعلى الجهود التى ستبذل فى سبيل تطوير أساليب الانتاج الزراعى ورفع الكفاية الانتاجية للموارد الزراعية المتاحة . ٣ - أن تأثير المضاعف لزيادة الناتج الزراعى على الناتج القومى يتحدد بما تسهم به هذه الزيادة فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى من جهة وبإسهام هذه الأنشطة فى تنشيط ومساندة النشاط الزراعى من جهة أخرى . ٤ - أنه عند وضع خطة للتنمية الاقتصادية يتعين اختيار البرامج التى تكفل استمرار اسهام الزراعة فى نمو الناتج القومى وذلك عن طريق زيادة معدلات النمو فى الناتج الزراعى والوصول بالكفاية-الانتاجية الزراعية إلى الحدود القصوى لمعظمه الناتج المحلى من الزراعة . ٥ - أن الاسهام الناتجى هو أحد مجالات ثلاث تسهم بها الزراعة فى التنمية الاقتصادية وقد تركز الاهتمام فى هذا البحث على قياس الاسهام الناتجى ، ولا يكتمل تحليل اسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية إلا بقياس مجالى الاسهام الآخرين وهما الاسهام السوقى والاسهام الموردى وهذا ما سيكون موضع اهتمام الباحث فى البحثين القادمين .

المراجع

مراجع باللغة العربية

- ١ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والأحصاء - الكتاب السنوى للإحصاءات العامة لجمهورية مصر العربية ١٩٥٢ - ١٩٧١ - يوليو ١٩٧٣ - مطبعة نهضة مصر - القاهرة ١٩٧٣ .
- ٢ - الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء - المؤشرات الإحصائية للجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٢ - ١٩٦٤ القاهرة .
- ٣ - البنك الأهلى المصرى - النشرة الاقتصادية - الادارة العامة للبحوث والإحصاءات - القاهرة . اعداد مختلفة .
- ٤ - زكى محمود شبانه (دكتور) - أثر الزراعة فى النهضة الاقتصادية القومية . المؤثر الزراعى الرابع - جمعية خريجي المعاهد الزراعية - القاهرة ١٩٦٤ . ص ٣٩ .
- ٥ - عبد التواب الباقى (دكتور) - محاضرات فى الاقتصاد الزراعى - (استنسل) - قسم الاقتصاد الزراعى كلية الزراعة - كفر الشيخ - ١٩٧٤
- ٦ - محمود أحمد الشافعى - أهمية الزراعة فى تنمية الاقتصاد القومى - المؤتمر الزراعى الرابع - جمعية خريجي المعاهد الزراعية - القاهرة ١٩٦٤
- ٧ - محمود محمد شريف (دكتور) وعثمان الحولى (دكتور) - الزراعة العربية المصرية - دار المطبوعات الحديثة - الاسكندرية ١٩٦٨

مراجع باللغة الأجنبية

8. **Heady Earl O, Dillon, J.,** *Agricultural Production Functions* Iowa State Univ., Ames, U.S.A., 1965.
9. **Johnston, J.,** *Econometric Methods*, Mc Graw Hill Book Co., Inc. New York, U.S.A., 1963.
10. **Kendleberger, C.P.** *Economic Development*. (Second. Edition) Mc Graw Hill Book Company, Inc., New York, 1965.
11. **Kuznets, Simon,** „Growth and Contribution of Agriculture : Notes on Measurements”, *Internatiional Jornal of Agraian Affairs*, Vol. 3, pp. 59—75.

تحليل اقتصادى لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية

١ فى الفترة ١٩٥٠-١٩٧٠

٢- الاسهام السوقى

دكتور عبد التواب اليمانى

قسم الاقتصاد الزراعى - جامعة طنطا

مقدمة

ساهمت الزراعة المصرية مساهمة فعالة فى التنمية الاقتصادية عن طريق مساندتها وتدعيمها للأنشطة الاقتصادية الأخرى واتاحة الفرصة للاقتصاد القوى ككل لأن يسهم بصورة أفضل فى التجارة الدولية فيزداد بذلك ارتباطه بالاقتصاد العالمى . ويجىء هذا الاسهام بنمو الناتج الزراعى فيزداد بذلك الناتج القوى (الاسهام الناتجى) وتبادل الزراعة السلع والخدمات مع القطاعات الأخرى (الاسهام السوقى) وبتقديم جزء من مواردها لاستخدامها فى الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية فتسهم بذلك فى تطويرها وتنميتها . وقد تركز الاهتمام فى البحث السابق على قياس الاسهام الناتجى ويستهدف هذا البحث قياس وتحليل الاسهام السوقى للزراعة المصرية وأهميته فى تنمية الاقتصاد القوى فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . كما يستهدف أيضاً مقارنة الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ وذلك بقصد معرفة التغير الذى يكون قد طرأ على هذا الاسهام نتيجة للتغيرات التى شهدتها الفترة الثانية فى كل من المتوالين التوزيعى والوظيفى فى البنيان الاقتصادى المصرى يضاف إلى ذلك أن الفترة الثانية أتسمت بالتركيز المستمر على تبني السياسة التى تفضل التثمين الصناعى

عن نظيره الزراعى . ويعتقد الباحث - كما قيل قبلا - ان لهذه التغيرات أهمية كبيرة فى تحديد مدى الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى الفترة الثانية

ويتأتى الاسهام السوقى للزراعة عموماً عن طريقين هما :

١ - تبادل السلع والخدمات مع القطاعات غير الزراعية فى الاقتصاد القومى . ويتمثل ذلك فى شراء الزراعة لموارد الانتاج التى تنتجها القطاعات أو الوحدات الاقتصادية غير الزراعية (وهذا ما سنطلق عليه لفظ الاسهام السوقى الموردى) ، وفى بيع الزراعة لفائض انتاجها من مختلف السلع الغذائية والمواد الخام الزراعية للقطاعات غير الزراعية (الاسهام السوقى الناتجى) . وفى كلتا الحالتين تسهم الزراعة فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية وهذا بدوره سينعكس على كفاءة قطاع الزراعة وعلى اسهامه فى التنمية الاقتصادية .

٢ - تقديم الزراعة لجزء من فائض انتاجها فى الأسواق العالمية ليمّ تبادله بسلع وخدمات تنتجها الاقتصاديات العالمية . وفى هذا المجال تسهم الزراعة فى التنمية الاقتصادية عن طريق تمويل الواردات الاستهلاكية والاستثمارية ومستلزمات الانتاج الزراعى والصناعى كليهما ، كما تزيد أيضاً من توثيق صلة الاقتصاد الوطنى بالاقتصاد العالمى . وبازدياد حجم الاسهام السوقى للزراعة فى المجالات المذكورة يزداد النشاط التجارى فى قطاع الزراعة كما يزداد ارتباط العملية الانتاجية الزراعية بقوى السوق مما ينعكس بالتالى على كفاءة القطاع الزراعى نفسه وعلى دوره فى التنمية الاقتصادية القومية .

الاسهام السوقى الموردى

لقياس الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية تم احتساب القيمة السنوية لمستلزمات الانتاج الزراعى التى حصلت عليها الزراعة من القطاعات غير الزراعية فى الاقتصاد الوطنى أو من الاقتصاديات العالمية عن طريق

بالاستيراد . وتتضمن تلك التقديرات قيمة الأسمدة الكيماوية والمبيدات الكيماوية بأنواعها واستهلاك وصيانة الآلات الميكانيكية والوقود والزيوت والشحوم . وقيمة الأعلاف المركزة وغيرها من متطلبات الانتاج المماثلة المستخدمة في الزراعة المصرية في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . ولمعرفة التغير الذي يكون قد طرأ على الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية قدر المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج المذكورة في الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، كما قدر أيضاً نسبة المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة إلى المتوسط السنوى لكل الدخل الزراعى وحيلة مستلزمات الانتاج الزراعى في الفترات الثلاث موضع البحث .

وبين جدول (١) تلك التقديرات والنسب التى ستستخدم كقياس أولى للتعبير عن الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، وكأساس يستند اليه في مقارنة حجم هذا الاسهام في الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ لمعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوقى الموردى للزراعة المصرية في السنوات القليلة الماضية . وتشير النتائج المتحصل عليها في جدول (١) إلى التوسع الملحوظ في استخدام الموارد المستحدثة التى تنتج في مؤسسات ووحدات انتاجية خارج قطاع الزراعة . حيث قدر المتوسط السنوى لقيمة مستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بحوالى ٦٢ مليون جنيه أى ما يعادل ١٠٪ تقريباً من المتوسط السنوى للدخل الزراعى الإجمالى ، وقاربة ٤٠٪ من المتوسط السنوى لجملة مستلزمات الانتاج الزراعى في تلك الفترة . وتجدد الاشارة إلى أن مستلزمات الانتاج الزراعى المشتراه من خارج الزراعة على الرغم من تزايد قيمتها بالأسعار الجارية فان نسبتها في الدخل الزراعى الإجمالى ظلت تتناقص في الفترة موضع البحث فبينما ازداد المتوسط السنوى لقيمة مستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة من حوالى ٤٧,٦ مليون جنيه في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٠ إلى نحو ٨٠,٢ مليون جنيه في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ فان نسبة المتوسط السنوى لمستلزمات الانتاج هذه إلى المتوسط السنوى للدخل الزراعى الإجمالى قد

نقصت من ١١,١٪ في الفترة الأولى إلى ١٠,٢٪ في الفترة الثانية . كما أن نسبة المتوسط السنوي لمستلزمات الانتاج المشتراه من خارج الزراعة إلى المتوسط السنوي للدخل الزراعي الاجمالي ظلت ثابتة تقريباً عند ٤٠٪ في القترتين .

وعلى الرغم من هذا التوسع في استخدام مستلزمات الانتاج الزراعي المشتراه من خارج الزراعة الا أن استخدامها الراهن لا يزال محدوداً بالنسبة للاحتياجات الحالية والمستقبلية للزراعة المصرية من هذه الموارد . فلا يزال أكثر من نصف مستلزمات الانتاج الزراعي يتم انتاجه في قطاع الزراعة نفسه حيث يستخدم معظمها في صورها التقليدية . ولنذكر هنا أن التركيز على الاستثمار في الموارد الزراعية التقليدية بهذه الصورة لا يحقق معدل عائد منخفض فحسب بل يحد كذلك من اسهام الزراعة في التنمية الاقتصادية القومية . وعموماً يمكن القول بأن الاسهام السوقى الموردي للزراعة المصرية في التنمية الاقتصادية القومية انما يتوقف على الجهود التي ستبذل مستقبلاً في سبيل تطوير أساليب الانتاج الزراعي . حيث يقتضى التطوير الفنى للعملية الانتاجية الزراعية التوسع في استخدام الطرق والموارد الانتاجية المستحدثة مثل التقاوى المتقاه والأسمدة الكيماوية والمبيدات الكيماوية بأنواعها المختلفة والسلالات الحيوانية المحسنة والأعلاف المركزة المصنعة . وحيث أن انتاج هذه الموارد يتطلب خبرات فنية وروؤس أموال لا تتوافر عادة للمزارع العادى فيقتضى ذلك بالضرورة قيام مؤسسات وصناعات خارج قطاع الزراعة تكون وظيفتها الرئيسية انتاج وتقديم هذه الموارد للزراع وبشروط مناسبة . كما يتطلب انتاج واستخدام هذه الموارد المستحدثة أيضاً استمرار وتدعيم نشاط البحث العلمى في المجالات الزراعية التطبيقية وقيام المؤسسات والتنظيمات التي تكفل تطبيق نتائج هذه البحوث مثل المؤسسات الائتمانية والارشادية وورش صيانة الآلات الزراعية وغيرها . ويتطور الزراعة فنياً يزداد بذلك معدل النمو في الناتج الزراعى ويزداد بالتالى اسهامها الناتجى والسوقى في التنمية الاقتصادية القومية .

الاسهام السوقى الناتجى :

لقياس الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية احتسب المتوسط السنوى لفائض الانتاج الزراعى الذى لم يستهلك داخل قطاع الزراعة وتم تداوله فى الأسواق المحلية أو فى الأسواق العالمية ، كما احتسبت أيضاً نسبة المتوسط السنوى للنتائج الزراعى المسوق فى القطاعات غير الزراعية إلى المتوسط السنوى لجملة النتائج المسوق فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . ولمعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية قدر متوسط فائض الانتاج الزراعى السنوى المسوق فى القطاعات غير الزراعية والأسواق العالمية كما احتسبت أيضاً نسبة المتوسط السنوى للنتائج الزراعى المسوق إلى المتوسط السنوى للنتائج الكلى المسوق فى الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ . ويستند قياس الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى الفترات الثلاث إلى فرضين بديلين كلاهما يتجاهل الجزء من النتائج الزراعى الذى قد يدره السكان الزراعيون بدلاً من استهلاكه . وينطوى الفرض الأول على تساوى استهلاك الفرد من النتائج الزراعى فى القطاعين (الزراعى وغير الزراعى) ، وذلك على الرغم من التفاوت الكبير فى الدخول الفردية وفى المرونات الدخلية للطلب على الانتاج الزراعى فى القطاعين (١) . أما الفرض الثانى فينطوى بدوره على تناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات المختلفة مع أنصبتها فى الدخل القومى . وبين الجدول (٢أ) كيفية قياس قيمة النتائج الزراعى المسوق وجملة النتائج المسوق ، بينما يوضح الجدول (٢ب) الأهمية النسبية للنتائج الزراعى المسوق فى كل من الدخل

(١) أكدت النتائج الأولية لبحث ميزانية الأسرة عام ١٩٦٥ هذا الاختلاف فى معاملات المرونة الاستهلاكية الاتفاكية للسلع الغذائية ومتوسط اتفاق الفرد عليها بالجنه بين سكان المحافظات الحضرية وسكان الريف . للزيد من التفاصيل فى هذا الشأن يرجع إلى الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - النتائج الأولية لبحث ميزانية الأسرة عام ١٩٦٥ - مرجع رقم ٢٠ - ١١٢ مايو ١٩٦٧ ص ١٤١ .

المحلى الاجمالى وحيلة الناتج المسوق فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ وذلك وفقاً لفرض الاستهلاك الأول (٢) . وكما يظهر من جدول (٢) تبلغ حيلة السكان وعدد السكان الزراعيين فى عام ١٩٥٠ نحو ٢٠,١ مليون و ١٢,٥ مليون نسمة على التوالى . وتبلغ قيمة الدخل الزراعى والدخل غير الزراعى فى عام ١٩٥٠ قرابة ٣٠٢,٩ مليون جنيه ، ٤٤٧,٥ مليون جنيه على التوالى . وبناء على فرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعات المختلفة ستبلغ إذن قيمة استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى عام ١٩٥٠ نحو ١٥ جنيه (٣٠٢,٩ مليون جنيه ÷ ٢١,١ مليون نسمة) . وتبلغ قيمة استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم نحو ١٨٨,٨ مليون جنيه (١٢,٥ مليون نسمة × ١٥,١ جنيه) كما تبلغ قيمة استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى نحو ١١٤,١ مليون جنيه (٣٠٢,٩ مليون جنيه - ١٨٨,٨ مليون جنيه) . ويعنى ذلك أن قيمة الناتج الزراعى المسوق (وهى نفس قيمة استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى) تبلغ فى عام ١٩٥٠ حوالى ١١٤,١ مليون جنيه. وبفرض أن كل الناتج غير الزراعى يتم تداوله فى السوق فإن حيلة الناتج المسوق فى الاقتصاد القومى تقدر فى عام ١٩٥٠ بنحو ٥٦١,٦ مليون جنيه) . (١١٤,١ + ٤٤٧,٥) معنى ذلك أن الناتج الزراعى المسوق فى عام ١٩٥٠ يقلر بنحو ٢٠,٣٪ من الناتج الكلى المسوق . وبنفس الطريقة السابقة تم احتساب قيمة الاسهام

(٢) يلاحظ هنا احتساب الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى السنوات ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ ولم يحتسب المتوسط السنوى لهذا الاسهام فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، ١٩٧٠ - ١٩٨٠ . ويرجع السبب فى ذلك الى أن احتساب الاسهام السوقى الناتجى وفقاً للفرض الأول إنما يستند فى المبدأ الى بيانات السكان بينما لا تتوافر هذه البيانات الا فى سنوات التعداد أو فى السنوات التى أجريت فيها تعدادات السكان بالعينه . وقد تم تقدير حيلة السكان وعدد السكان الزراعيين فى عام ١٩٥٠ على أساس بيانات السكان فى التعداد العام للسكان ١٩٤٧ وبيانات معدلات المواليد والوفيات لكل من سكان الريفه والسكان على مستوى الجمهورية فى السنوات الثلاث ١٩٤٧ ، ١٩٤٨ ، ١٩٤٩ .

السوق الناتجى للزراعة المصرية فى العامين ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ (جول ١٢) وبين الجدول (٢ ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى السوق فى كل من الناتج الكلى السوق وفى الدخل المحلى الإجمالى فى السنوات الثلاث المذكورة .

فى عام ١٩٥٠ مثلاً بلغ نصيب الزراعة من الدخل المحلى الإجمالى نحو ٤٠,٤٪ بينما بلغت نسبة السكان الزراعيين لمجموع السكان فى نفس العام حوالى ٦٢,٣٪ وبناء على فرض الاستهلاك الأول سيبلغ اذن استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم نحو ٢٥,٢٪ من الناتج المحلى الإجمالى . كما يبلغ استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى ما يعادل ١٥,٢٪ من الناتج المحلى الإجمالى (٤٠,٤٪ - ٢٥,٢٪). أى أن الناتج الزراعى السوق يقدر بنحو ١٥,٢٪ من الناتج المحلى الإجمالى فى عام ١٩٥٠ وبفرض أن كل الناتج غير الزراعى (ما يعادل نحو ٥٩,٦٪ من الدخل المحلى الإجمالى) يتم تداوله فى السوق فإن حصة الناتج السوق تقدر بنحو ٧٤,٨٪ من الناتج المحلى الإجمالى (١٥,٢٪ + ٥٩,٦٪) .

وبتبين من ذلك أن الناتج الزراعى السوق يبلغ نحو ٢٠,٣٪ من الناتج الكلى السوق فى عام ١٩٥٠ . وبنفى خطوات الطريقة السابقة تم احتساب الاسهام الناتجى السوق النسبى للزراعة المصرية فى عامى ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ مستندين فى ذلك إلى فرض تساوى استهلاك الفرد من السلع الزراعية فى القطاعات الاقتصادية المختلفة (جول ٢ ب) .

واستناداً إلى الفرض الثانى البديل والذى يقضى بتناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات المختلفة مع أنصبتها من الدخل القومى أمكن تقدير قيمة الناتج الزراعى السوق وحصة الناتج السوق فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ كما احتسب أيضاً المتوسط السنوى للناتج الزراعى السوق وللناتج الكلى السوق فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . وبين الجدول (٣ أ) كيفية احتساب حجم الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية بينا يوضح الجدول (٣ ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى السوق فى كل من الدخل المحلى الإجمالى والناتج الكلى

المسوق في السنوات والفترات الثلاث موضع البحث . ولتقدير حجم الاسهام السوق الناتجى للزراعة المصرية في عام ١٩٥٠ مثلاً يتعين في بادىء الأمر تقدير نصيبها من الدخل القومى في هذا العام ، لأن توزيع استهلاك السلع الزراعية بين السكان الزراعيين والسكان غير الزراعيين يكون وفقاً للفرض الثانى متناسباً مع أنصبة قطاع الزراعة والقطاعات غير الزراعية في الدخل القومى . وكما يظهر في الجدول (٣ أ) يبلغ نصيب الزراعة من الدخل المحلى الاجمالى في عام ١٩٥٠ نحو ٤٠٪ ، كما تبلغ قيمة الدخل الزراعى في نفس العام حوالى ٣٠٢,٩ مليون جنيه . ويعنى ذلك أن الناتج الزراعى البالغ قيمته ٣٠٢,٩ مليون جنيه سيتم توزيعه بين السكان الزراعيين والسكان غير الزراعيين بنسبة ٢ : ٣ (٤٠ : ٦٠) أى أن استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم سيبلغ نحو ١٢٢,٣ مليون جنيه بينما يبلغ استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى (أو قيمة الناتج الزراعى المسوق) حوالى ١٨٠,٦ مليون جنيه . ويفرض أن كل الناتج غير الزراعى والبالغ قيمته في عام ١٩٥٠ حوالى ٤٤٧,٥ مليون جنيه يتم تداوله في السوق فان بحملة الناتج المسوق تبلغ في نفس العام قرابة ٦٢٨ مليون جنيه ويعنى ذلك ان الناتج الزراعى المسوق يقلد بنحو ٢٨,٧٪ من حملة الناتج المسوق في عام ١٩٥٠ . هذا وقد احتسبت بنفس الطريقة السابقة قيمة الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية في العامين ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ كما احتسب أيضاً المتوسط السنوى لهذا الاسهام في الفترات الثلاث (جدول ٣ أ) .

هذا وبين الجدول (٣ ب) الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق في كل من الناتج المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق في السنوات والفترات الثلاث موضع البحث . ففى عام ١٩٥٠ مثلاً يبلغ استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم ما يعادل ١٦,٣٪ من الدخل المحلى الاجمالى $0,4036 \times 0,4036 = 0,1629$ أى أن استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى (أو الناتج الزراعى المسوق) سيبلغ في هذه الحالة نحو ٢٤٪ من الدخل المحلى.

الإجمالي (٤٠,٣٦٪ - ١٦,٢٩٪) . وبفرض أن كل الناتج غير الزراعي والذي يبلغ نحو ٦٠٪ تقريباً من الدخل المحلي الإجمالي يتم تداوله في السوق ، فإن حصة الناتج المسوق في الاقتصاد ككل تقدر بنحو ٨٣,٧٪ من الدخل المحلي الإجمالي في عام ١٩٥٠ (٢٤,٠٧٪ - ٥٩,٦٤٪) . وعلى ذلك فإن الناتج الزراعي المسوق يقدر بنحو ٢٨,٧٪ من الناتج الكلي المسوق في عام ١٩٥٠ (١,٢٤ - ٨٣,٧٪) . هذا وقد تم احتساب الاسهام السوق الناجمي النسبي للزراعة المصرية وب نفس الطريقة السابقة في العامين ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ كما تم أيضاً تقدير المتوسط السنوي لهذا الاسهام في الفترات الثلاث (جدول ٣ ب) . ويتبين من الجدول ٣ أ ، ٣ ب أن المتوسط السنوي لقيمة الناتج الزراعي المسوق في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ يبلغ حوالي ٢٧٣ مليون جنيه أي ما يعادل نحو ٢١٪ من المتوسط السنوي للدخل المحلي الإجمالي أو نحو ٢٣٪ من المتوسط السنوي لحصة الناتج المسوق في تلك الفترة .

وتشير تقديرات الاسهام السوق الناجمي للزراعة المصرية وفقاً للفرضين البديلين إلى أن الناتج الزراعي المسوق على الرغم من تزايد قيمته المطلقة في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ إلا أن نسبته في الناتج المحلي الإجمالي وفي حصة الناتج المسوق أخذت في التناقص المستمر في تلك الفترة . وفقاً لفرض تساوي استهلاك الفرد من الناتج الزراعي في القطاعات المختلفة قدرت القيمة المطلقة للناتج الزراعي المسوق في عام ١٩٥٠ بنحو ١٨٩ مليون جنيه وفي عام ١٩٦٠ بحوالي ٢٠٤ مليون جنيه وفي عام ١٩٧٠ بما يقرب من ٣٠٧ مليون جنيه . وقابل هذه الزيادة في قيمة الناتج الزراعي المسوق انخفاض مستمر في نسبة الناتج الزراعي المسوق في كل من الناتج المحلي الإجمالي والناتج الكلي المسوق في السنوات الثلاث ، حيث انخفضت نسبة الناتج الزراعي المسوق في الدخل المحلي الإجمالي من نحو ١٥,٢٪ في عام ١٩٥٠ إلى نحو ١٣,٩٪ في عام ١٩٦٠ وإلى حوالي ١٢,٩٪ في عام ١٩٧٠ . وفي الوقت نفسه نقصت نسبة الناتج الزراعي المسوق في الناتج الكلي المسوق من حوالي ٢٠,٣٪ في عام ١٩٥٠ إلى نحو ١٦,٨٪ في عام ١٩٦٠ وإلى نحو

١٥,٢٪ في عام ١٩٧٠ . ويبين من ذلك انه على الرغم من تزايد القيمة الحقيقية المطلقة للنتائج الزراعى المسوق في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ الا أن نسبته في الناتج المحلى الاجمالى وفي الناتج الكلى المسوق قد تناقصت تدريجياً في تلك الفترة . ويرجع تناقص نسبة الناتج الزراعى المسوق في هذه الحالة إلى انخفاض نصيب الزراعة من الدخل القومى وانخفاض نسبة السكان الزراعيين خلال الفترة موضع البحث . وبتقدير الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية وفقاً لفرض تناسب استهلاك السلع الزراعية في القطاعات الاقتصادية مع أنصبة تلك القطاعات في الدخل القومى تبين أيضاً أن الناتج الزراعى المسوق على الرغم من تزايد قيمته المطلقة في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ فان نسبته في كل من الدخل المحلى الاجمالى وفي حصة الناتج المسوق ظلت تتناقص خلال تلك الفترة . حيث ازداد المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق من حوالى ٢١٥ مليون جنيه في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٠ إلى نحو ٣٣٣ مليون جنيه في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ . وقابل هذه الزيادة في القيمة المطلقة للناتج الزراعى المسوق انخفاض مستمر في نسبة هذا الناتج في كل من الدخل المحلى الاجمالى وفي حصة الناتج المسوق . حيث انخفضت نسبة المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق إلى المتوسط السنوى للدخل المحلى الاجمالى من نحو ٢٣٪ في الفترة الأولى إلى حوالى ٢٠٪ في الفترة الثانية . وبالمثل انخفضت نسبة المتوسط السنوى للناتج الزراعى المسوق إلى المتوسط السنوى لحصة الناتج المسوق من نحو ٢٦٪ في الفترة الأولى إلى حوالى ٢٢٪ في الفترة الثانية . وبمقارنة الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية في السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ يتأكد لنا حقيقة تزايد القيمة المطلقة للناتج الزراعى المسوق وتناقص الأهمية النسبية لهذا الناتج في كل من الدخل المحلى الاجمالى والناتج الكلى المسوق . فبينما ازدادت قيمة الناتج الزراعى المسوق من ١٨٠,٦ مليون جنيه في عام ١٩٥٠ إلى ٢٤٩,٧ في عام ١٩٦٠ وإلى ٤١٦,٩ مليون جنيه في عام ١٩٧٠ ، انخفضت نسبة الناتج الزراعى المسوق إلى الناتج المحلى الاجمالى من نحو ٢٤,١٪ في عام ١٩٥٠

إلى نحو ٢١,٦٪ في عام ١٩٦٠ وإلى حوالى ٢٠,٠٪ في عام ١٩٧٠ . كما انخفضت بالمثل نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الناتج الكلى المسوق من ٢٨,٧٪ إلى ٢٣,٩٪ وإلى ٢١,٦٪ فى الأعوام الثلاثة على التوالى .

مما تقدم عن الاسهام السوقى النائجى للزراعة المصرية يتبين ما يأتى :

١ - أن الزراعة المصرية قد ساهمت بالفعل فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى فى الاقتصاد القومى وذلك من خلال الاسهام السوقى النائجى . ويتمثل هذا الاسهام فى توفير الغذاء والكساء للسكان غير الزراعيين وفى مد الصناعات المحلية كالصناعات الغذائية والنسيجية والجلدية بالخامات الزراعية مما أدى إلى تدعيم نشاط تلك الصناعات وتمكينها من النهوض والنمو .

٢ - انه على الرغم من تزايد القيمة المطلقة للاسهام السوقى النائجى للزراعة المصرية فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ الا أن الأهمية النسبية للناتج الزراعى المسوق فى كل من الناتج المحلى الإجمالى والناتج الكلى المسوق قد تناقصت تدريجياً بسبب تناقص المركز النسبى للزراعة المصرية فى البنىان الاقتصادى القومى فى الفترة موضع البحث .

٣ - ان الاسهام السوقى النائجى للزراعة المصرية سيتحدد فى المستقبل بمعدل النمو المحقق فى الانتاج والانتاجية الزراعية ونصيب الزراعة من الدخل القومى والقوى العاملة وبالمرونة الدخلية لطلب السكان الزراعيين على السلع الزراعية .

٤ - ان الفرضين السابقين يضعان حدين يمكن أن يتأرجح بينهما سلوك المنتجين والمستهلكين ويتقلب بينهما الاسهام السوقى النائجى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية القومية .

اسهام الزراعة المصرية فى التجارة الخارجية :

يتأتى اسهام الزراعة فى التجارة الخارجية عندما تقدم جزءاً من فائض انتاجها فى الأسواق العالمية فتسهم بذلك فى تمويل الواردات وفى تدعيم الأنشطة المختلفة فى الاقتصاد القومى . وهذا الفائض الذى تقدمه الزراعة فى الأسواق العالمية هو فى الواقع أحد مكونات الناتج الزراعى الكلى . وعليه سوف تستخدم نسبة قيمة الصادرات الزراعية فى الدخل الزراعى كمؤشر للوقوف على أهمية الصادرات الزراعية فى البيان الاقتصادى الزراعى المصرى

وقد تم بالفعل احتساب نسبة المتوسط السنوى لقيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة إلى المتوسط السنوى للدخل الزراعى فى كل من الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٧٠ (جدول ٤) . وبمقارنة هذه النسبة فى الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ يمكن معرفة التغير الذى يكون قد طرأ على أهمية الصادرات الزراعية فى البيان الاقتصادى القومى بوجه عام والبيان الاقتصادى الزراعى بوجه خاص .

وكما قيل قبلا عندما تتبادل الزراعة بعضاً من فائض انتاجها بسلع وخدمات تنتجها الاقتصاديات العالمية فإنها بذلك تسهم مساهمة فعالة فى تمويل الواردات الاستهلاكية والاستثمارية وفى تدعيم الأنشطة المختلفة فى الاقتصاد القومى . وللوقوف على أهمية الزراعة فى تمويل الواردات المصرية فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ يلزم معرفة مكونات الصادرات والواردات الزراعية وغير الزراعية فى تلك الفترة . وقد تم بالفعل احتساب المتوسطات السنوية لقيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة وقيمة واردات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة فى الفترات الثلاث . كما احتسبت أيضاً المتوسطات السنوية لقيمة كل من الصادرات والواردات من المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية فى الفترات الثلاث (جدول ٥) وبمقارنة هذه المتوسطات السنوية بعضها ببعض يمكن معرفة التطور فى بيان الصادرات

والواردات المصرية ومكوناتها ذات الأصول الزراعية وغير الزراعية ، كما يمكن أيضاً الوقوف على الأهمية المطلقة والنسبية للصادرات الزراعية في تمويل الواردات المصرية في الفترات الثلاث موضع البحث .

وتشير التقديرات المتحصل عليها في جدول (١) ان صادرات المنتجات الزراعية اللحام والمصنعة على الرغم من تزايد قيمتها بالأسعار الجارية في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ فان نسبتها في الدخل الزراعي ظلت في تناقص باستمرار . فبينما ازداد المتوسط السنوي لقيمة الصادرات من المنتجات الزراعية اللحام والمصنعة من ١٤٨,٧ مليون جنيه في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٦٠ إلى نحو ٢١٢,٨ مليون جنيه في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، انخفضت نسبة المتوسط السنوي لقيمة الصادرات الزراعية إلى المتوسط السنوي للدخل الزراعي من حوالى ٣١,٨٪ في الفترة الأولى إلى نحو ٢٦,٨٪ في الفترة الثانية .

وتشير التقديرات المتحصل عليها في جدول (٥) إلى أن قيمة الصادرات الزراعية اللحام والمصنعة تفوق كثيراً قيمة الواردات منها في الفترات الثلاث . حيث يبلغ المتوسط السنوي لفائض الصادرات الزراعية عن الواردات منها نحو ٩٠,٨ مليون جنيه في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، كما ازداد المتوسط السنوي لفائض الصادرات الزراعية عن الواردات منها من نحو ٨٧,١ مليون جنيه في الفترة الأولى (١٩٥٠ - ١٩٦٠) إلى حوالى ١١٥,٩ مليون جنيه في الفترة الثانية (١٩٦١ - ١٩٧٠) . أما الصادرات الوطنية من المنتجات اللحام والمصنعة غير الزراعية فلم تسهم الا بقدر ضئيل في تمويل الواردات منها . حيث يبلغ المتوسط السنوي للعجز في قيمة صادرات المنتجات اللحام والمصنعة غير الزراعية عن قيمة الواردات منها نحو ١٧٧,٤ مليون جنيه كما ازداد المتوسط السنوي لهذا العجز من نحو ١٣٩,١ مليون جنيه في الفترة الأولى إلى حوالى ٢١٩,٤ مليون جنيه في الفترة الثانية .

ومن الاستعراض السابق لاسهام الزراعة في مجال التجارة الخارجية يتبين لنا أن العبء الأكبر في تمويل الواردات المصرية لا يزال يقع على عاتق قطاع الزراعة ، فما زالت قيمة الصادرات الوطنية من المنتجات الخام والمصنعة الزراعية تفوق كثيراً قيمة الواردات منها كما أن الصادرات غير الزراعية على الرغم من تنوعها وتزايد انتاجها المحلي في السنوات الأخيرة لا تزال قاصرة عن تمويل الواردات غير الزراعية .

موجز ومال

يتأق الاسهام السوقى للزراعة فى التنمية الاقتصادية عندما تقدم جزءاً من فائض انتاجها (الاسهام السوقى الناتجى) للقطاعات غير الزراعية مقابل موارد وخدمات انتاجية تنتجها تلك القطاعات (الاسهام السوقى الموردى) وتحصل عليها الزراعة لاستخدامها فى الانتاج الزراعى . يضاف الى ذلك اسهام الزراعة فى التجارة الخارجية بتقديم جزء من فائض انتاجها للتداول فى الأسواق العالمية فتسهم بذلك فى تمويل الواردات وفى تدعيم الأنشطة الاقتصادية المختلفة فى الاقتصاد القومى .

وقد تركر الاهتمام فى هذا البحث حول قياس الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى المجالات الثلاث المذكورة فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ، ومعرفة التغير الذى يكون قد طرأ على الاسهام السوقى للزراعة المصرية فى تلك الفترة وذلك بمقارنة حجم هذا الاسهام فى الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ . وفى قياس وتحليل الاسهام السوقى للزراعة المصرية تركز الاهتمام فى بادىء الأمر على اختيار مؤشرات الاسهام وكيفية قياسها باستخدام البيانات المتاحة فى الفترة موضع البحث ، وبلى ذلك مناقشة وتحليل النتائج المتحصل عليها فى كل من المجالات الثلاث المذكورة للاسهام السوقى للزراعة المصرية .

ولقياس الاسهام القومى قدر المتوسط السنوى لقيمة مستلزمات الانتاج

المشتراه من خارج الزراعة ونسبتها في كل من المتوسط السنوى للدخل الإجمالى والمتوسط السنوى لجملة مستلزمات الانتاج الزراعى فى الفترات الثلاث ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، ١٩٥٠ - ١٩٧٠ وتشير النتائج المتحصل عليها فى هذا الصدد إلى التوسع الملحوظ فى استخدام الموارد المستحدثة المنتجة خارج قطاع الزراعة ، حيث قدر المتوسط السنوى لقيمة هذه الموارد فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بنحو ٦٢ مليون جنيه أى ما يعادل حوالى ١٠٪ من المتوسط السنوى للدخل الزراعى الإجمالى وقرابة ٤٠٪ من المتوسط السنوى لجملة مستلزمات الانتاج فى تلك الفترة . وبمقارنة هذه التقديرات فى الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ تبين أن الموارد المشتراه من خارج الزراعة على الرغم من تزايد قيمتها المطلقة بالأسعار الجارية فإن نسبتها فى الدخل الزراعى الإجمالى ظلت فى تناقص باستمرار فى الفترة موضع البحث .

ولقياس الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية قدرت قيمة الناتج الزراعى المسوق ونسبته فى كل من الدخل المحلى وفى جملة الناتج المسوق فى الاقتصاد القومى فى سنوات مختلفة من الفترة موضع البحث . ويستند مقياس الإسهام السوقى الناتجى إلى فرضين بديلين كلاهما يتجاهل الجزء من الناتج الزراعى الذى قد يدخره السكان الزراعيون بدلا من استهلاكه وينطوى الفرض الأول على تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعين الزراعى وغير الزراعى ، بينما ينطوى الفرض الثانى على تناسب استهلاك الناتج الزراعى فى القطاعات المختلفة مع أنصبتها من الناتج القومى . وجدير بالذكر أن هذين الفرضين يضعان بالفعل حدين يمكن أن يتأرجح بينهما سلوك المنتجين والمستهلكين فى الاقتصاد القومى . ويظهر ذلك من تقديرات الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية بناء على الفرضين البديلين المذكورين فبينما قدرت قيمة الناتج الزراعى المسوق بناء على الفرض الأول نحو ٢٧٠ مليون جنيه فى عام ١٩٧٠ ، بلغت القيمة المقدرة للناتج الزراعى المسوق بناء على الفرض الثانى وفى نفس العام حوالى ٤١٧ مليون جنيه وبالمثل تراوح

نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الدخل المحلى الاجمالى فى عام ١٩٧٠ من حوالى ١٣٪ بناء على القرض الأول إلى نحو ٢١٪ بناء على القرض الثانى . أيضاً تراوح نسبة الناتج الزراعى المسوق فى الناتج الكلى المسوق فى عام ١٩٧٠ من ١٥٪ بناء على القرض الأول إلى حوالى ٢٣٪ بناء على القرض الثانى . وبمقارنة تقديرات الاسهام السوقى الناتجى للزراعة المصرية فى السنوات الثلاث ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ بناء على القرضين البديين تبين أيضاً أن الناتج الزراعى المسوق على الرغم من تزايد قيمته الحقيقية المطلقة فان نسبته فى كل من الدخل المحلى الاجمالى وفى حصة الناتج المسوق ظلت فى تناقص باستمرار فى الفترة موضع البحث .

وللوقوف على الأهمية المطلقة والنسبية للصادرات الزراعية المصرية فى الدخل الزراعى وفى تمويل الواردات بأنواعها المختلفة قدر المتوسط السنوى لقيمة صادرات المنتجات الزراعية (الخام والمصنعة) ونسبتها فى الدخل الزراعى الاجمالى فى الفترات الثلاث . كما قدر أيضاً المتوسط السنوى للفائض فى قيمة هذه الصادرات الزراعية عن الواردات منها وكذا المتوسط السنوى لقيمة العجز فى قيمة الصادرات غير الزراعية (الخام والمصنعة) عن الواردات منها فى الفترات الثلاث . وقد قدر المتوسط السنوى لقيمة الصادرات الزراعية فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بنحو ١٧٩ مليون جنيه أى ما يعادل ٣٩٪ تقريباً من المتوسط السنوى للدخل الزراعى الاجمالى فى تلك الفترة . كما قدر متوسط قيمة فائض الصادرات الزراعية عن الواردات منها فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ بحوالى ٩١ مليون جنيه . وقد ساهم هذا الفائض السنوى فى تمويل ما يقرب من نصف المتوسط السنوى لقيمة الواردات غير الزراعية والبالغ قدره فى نفس الفترة نحو ١٩٦ مليون جنيه . ويتبين من استعراض النتائج التى أمكن التوصل إليها فى هذه الدراسة :

١ - ان الزراعة المصرية قد ساهمت بالفعل فى الفترة موضع البحث مساهمة فعالة فى تدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى من خلال أسهامها السوقى

الناجى والموردى وعن طريق تمويل الواردات الزراعية وغير
الزراعية .

٢ - انه على الرغم من تزايد القيمة المطلقة للاسهام السوقى للزراعة
المصرية فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ الا أن الأهمية النسبية لهذا الاسهام فى كل
من الناتج المحلى الاجمالى أو الناتج الزراعى الاجمالى أو جملة الناتج السوقى
ظلت فى تناقص مستمر وذلك بسبب تناقص المركز النسبى للزراعة المصرية
فى البنىان الاقتصادى القومى فى تلك الفترة .

٣ - ان الاسهام السوقى للزراعة المصرية سيتحدد فى المستقبل بمعدل
النمو المحقق فى الانتاج والانتاجية الزراعية وبالتغير فى المركز النسبى للزراعة
فى البنىان الاقتصادى القومى وبالمرونات الدخلية لطلب سكان الريف
والحضر على السلع الزراعية .

جدول (١) الأهمية النسبية لمكونات الإنتاج الزراعي المشتراه من خارج الزراعة في الدخل الزراعي الإجمالي وفي جملة مستلزمات الإنتاج الزراعي في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ .

البيان	المتوسط السنوي		المتوسط السنوي	
	الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠	الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠	الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠	الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠
قيمة الدخل الزراعي الإجمالي بالأسمار الجارية (بالمليون جنيه)	٤٦٧,٤	٧٩٢,٥	٦٢٢,٣	١٩٥٠,١
جملة مستلزمات الإنتاج بألأسمار الجارية (بالمليون جنيه)	١١٦,٢	١٩٨,٣	١٥٥,١	١٥٥,١
قيمة مستلزمات الإنتاج الزراعي المشتراه من خارج الزراعة بالأسمار الجارية (بالمليون جنيه)	٤٧,٦	٨٠,٢	٦٢,١	٦٢,١
النسبة المئوية لقيمة مستلزمات الإنتاج المشتراه من خارج الزراعة مع الدخل الزراعي الإجمالي	١١,١	١٠,٢	١٠,١	١٠,١
النسبة المئوية لقيمة مستلزمات الإنتاج المشتراه من خارج الزراعة	٤٠,٤	٤٠,٤	٤٠,٤	٤٠,٤

- جملة مستلزمات الإنتاج الزراعي .

- وتضمن قيمة الأسمدة الكيماوية والمبيدات الكيماوية والوقود والزيوت والشحومات واستهلاك الآلات وصيانتها والإصلاحات الجرافة والمركبة ومستلزمات أخرى .

المصدر : جمعت واحتسبت من : ١ - وزارة الزراعة - مصلحة الاقتصاد الزراعي والإحصاء

المشترات الدورية للاقتصاد الزراعي - ١ إحصاء السنوية ١٩٦٣ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٢ ، ٢ - الجهاز

المركزي للبيعة والإحصاء - تقديرات الدخل القومي - القطاع الزراعي من الأعوام ١٩٥٨ -

١٩٦٠ القاهرة .

الجدول (٢) قيمة الاسهام السوقى الناتجى السنوى للزراعة المصرية فى السنوات ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ ، بناء على فرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعى فى القطاعات الاقتصادية المختلفة

١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٥٠	بيان
٣٣,٥٦٩	٢٦,٠٨٠	٢٠,١١٤	حلة السكان (بالمليون نسمة)
١٧,٨٥٥	١٤,٦٠١	١٢,٥٣٨	حلة السكان الزراعيين (بالمليون نسمة)
٢٠٨٠,٩٠٠	١١٥٦,٥٠٠	٧٥٠,٤٠٠	قيمة الدخل الحلى الإجمالى مئبته بأسمار ١٩٥٤ (بالمليون جنيه)
٥٧٦,٧٠٠	٣٦٤,٥٠٠	٣٠٢,٩٠٠	قيمة الدخل الزراعى الإجمالى مئبته بأسمار ١٩٥٤ (بالمليون جنيه)
١٥٤٠,٢٠٠	٧٩٢,٠٠٠	٤٤٧,٥٠٠	قيمة الدخل غير الزراعى مئبته بأسمار ١٩٥٤ (بالمليون جنيه)
١٧,١٨	١٣,٩٧	١٥,٠٦	استهلاك الفرد من الناتج الزراعى (باجنيه)
٣٠٦,٧٤٨	٢٠٣,٩٧٦	١٨٨,٨٢٢	حلة استهلاك السكان الزراعيين من الناتج الزراعى (بالمليون جنيه)
٢٦٩,٩٥٢	١٦٠,٥٢٤	١١٤,٠٧٨	حلة استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى = الناتج الزراعى السوقى (بالمليون جنيه)
١٧٧٤,١٥٢	٩٥٢,٥٢٤	٥٦١,٥٧٨	حلة الناتج السوقى

المطلوب (٢ ب) : الأهمية النسبية للنتائج الزراعي السوق في كل من الدخل المحل الاجمالي والنتائج الكلي السوق في السنوات ١٩٥٠ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ بناء على فرض تساوى استهلاك الفرد من الناتج الزراعي في القطاعات المختلفة .

بيان

١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٥٠	
٢٧,٧١	٣١,٥٠	٤٠,٣٦	% للسكان الزراعيين إلى المجموع السكان في
٥٣,١٩	٥٥,٩٨	٦٢,٣٣	% للدخل الزراعي إلى الدخل اهل الاحالي
١٤,٧٤	١٧,٦٤	٢٥,١٦	% لا استهلاك السكان الزراعيين من ناتجهم إلى الناتج اهل الاحالي
١٢,٩٧	١٣,٩٠	١٥,٢٠	% لا استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعي إلى الناتج اهل الاحالي
٨٥,٢٦	٨٢,٤٠	٧٤,٨٤	% للناتج الكلي السوق إلى الناتج اهل الاحالي
١٥,٢٥	١٦,٨٥	٢٠,٣١	% للناتج الزراعي السوق إلى الناتج الكلي السوق.

المصدر : جمت واحتسبت من :

- ١ - بيانات السكان جمت واحتسبت من (أ) لجنة التخطيط القوي - رئاسة الجمهورية - اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس يوليو ١٩٦٠ يونيو ١٩٦٥ - القاهرة ١٩٦٠ - ص ١٤٠ .
- (ب) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء - بحث المالة بالهيئة في جمهورية مصر العربية - نتائج دور مايو ١٩٦١ - مريج رقم ١ - ٢٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ - كما جاء في : عصام أبو الوفا (دكتور) على يوسف خيطة (دكتور) - مقدمة في الاقتصاد الزراعي - دار المطبوعات الجديدة الاسكندرية ١٩٧٥ - ص ٧٧ .
- ٢ - بيانات الدخل جمت واحتسبت من البنك الاامل المصري - النشرة الاقتصادية - الادارة العامة للبحوث والاحصاءات - القاهرة - اعداد مختلفة .

جدول (٣) قيمة الاسهام السوقى الناتجى السنوى للزراعة المصرية فى الفترة من ١٩٥٠ - ١٩٧٠ (بناء على فرض تناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها فى القطاعات الاقتصادية مع أنصبة تلك القطاعات فى الدخل القومى)

بيان

المتوسط السنوى للفترة	المتوسط السنوى للفترة	عام	عام	عام	
١٩٧٠-٦١	١٩٦٠-٥٠	١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٥٠	
٣٠,٨٨	٢٧,٩٧	٣٥,٥٣	٢٧,٧١	٣١,٥٠	٤٠,٣٦
					للدخل الزراعى من الدخل اجمالى
٣٩٥,٣٠	٤٦٢,٢٠	٣٣٤,٥٠	٥٧٦,٧٠	٣٦٤,٥٠	٣٠٢,٩٠
					المدخل غير الزراعى (بالمليون جنيه)
٨٨٤,٧٠	١١٩٠,٤٠	٩٠٦,٧٠	١٥٤,٢٠	٧٩٢,٠	٤٤٧,٥٠
					المدخل غير الزراعى (بالمليون جنيه)
١٢٢,٥٧	١٢٩,٢٧	١١٨,٨٥	١٥٩,٨٠	١١٤,٨٢	١٢٢,٣٠
					استهلاك السكان الزراعيين من الناتج الزراعى (بالمليون جنيه)
٢٧٢,٧٠	٣٣٢,٩٠	٢١٥,٧٠	٤١٦,٩٠	٢٤٩,٧٠	١٨٠,٦٠
					استهلاك السكان غير الزراعيين من الناتج الزراعى (بالمليون جنيه)
					الناتج الزراعى (بالمليون جنيه)

حجم الناتج السوقى (بالمليون جنيه) ١٥٧,٤ ١٥٢,٣ ٨٢٢,٤٠ ١٩٢,١ ١٠٤١,٧٠ ٦٢٨,١٠

المصدر : بيانات الدخل جمعت واحتسبت من نفس المرح السابق فى جدول (٢) ، (٢ ب)

جدول ٣ ب : الأهمية النسبية للنتائج الزراعي المسوق في كل من النتائج الكلي المسوق والدخل اجمالي في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠
(وذلك بناء على فرض تناسب استهلاك السلع الزراعية وغيرها في القطاعات الاقتصادية مع أنصبة تلك القطاعات في الدخل القوي)

المتوسط السنوي للفترة	عام	عام	عام	عام	عام	بيان
	١٩٧٠ - ١٩٥٠	١٩٦١ - ١٩٧٠	١٩٦٠ - ١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٥٠	
٣٠,٨٨	٧٧,٩٧	٣٥,٥٣	٢٧,٧١	٣١,٥٠	٤٠,٣٦	الدخل الزراعي (٪ من الدخل اجمالي)
٩,٥٤	٧,٨٢	١٢,٦٢	٧,٦٨	٩,٩٢	١٦,٢٩	استهلاك السكان من الثمار الزراعية
						(٪ من الدخل اجمالي)
٢١,٣٤	٢٠,١٥	٢٢,٩١	٢٠,٠٠	٢١,٦٠	٢٤,٠٧	استهلاك السكان غير الزراعيين من الثمار الزراعية
						الزراعي = الناتج الزراعي المسوق (٪ من الدخل اجمالي)
٦٩,١٢	٧٢,٠٣	٦٤,٤٧	٧٢,٢٩	٦٨,٥٠	٥٩,٦٤	الدخل غير الزراعي = الناتج غير الزراعي
						المسوق (٪ من الدخل اجمالي)
٩٠,٤٦	٩٢,١٨	٨٧,٧٨	٩٢,٣٠	٩٠,١٠	٨٣,٧١	حصة الناتج المسوق (٪ من الدخل اجمالي)
٢٣,٥٩	٢١,٨٥	٢٦,٢٠	٢١,٦٧	٢٣,٩٧	٢٨,٧٥	نسبة الاسهام السوق الناتج الزراعي = نسبة
						الناتج الزراعي المسوق إلى حصة الناتج المسوق (٪)

المصدر : جمعت واحتسبت من بيانات جدول ٣ أ .

جدول ٤ : تطور الصادرات الزراعية المصرية في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠

بيان			
المتوسط السنوي	المتوسط السنوي	المتوسط السنوي	الفترة
للفترة	للفترة	للفترة	١٩٧٠ - ٥٠
١٩٧٠ - ٥٠	١٩٦٠ - ٦١	١٩٧٠ - ٥٠	١٩٧٠ - ٥٠
١٧٩ ٢	٢١٢,٨	١٤٨,٧	١٧٩ ٢
قيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام المصنعة بالآسما			
الاجارية (بالمليون جنيه)			
٦٢١,٩	٧٩٢,٢	٤٦٢,٢	٦٢١,٩
الادخل الزراعي بالآسما (بالمليون جنيه)			
٧٨,٨	٢٦,٨	٣١,٨	٧٨,٨
٪ للصادرات الزراعية في الادخل الزراعي			
(١) بيانات الصادرات الزراعية جمعت واحتسبت من احصاءات التجارة الخارجية - البنك الاعلى			
المصري - النشرة الاقتصادية - الادارة العامة للبحوث والاحصاءات - القاهرة اعداد مختلفة .			
٢ - بيانات الادخل الزراعي جمعت واحتسبت من (أ) الجهاز المركزي للتبئة والاحصاء - مصلحة			
الاحصاء والتعداد - تقديرات الادخل القومي من القطاع الزراعي عن الاعوام ١٩٥٨ - ١٩٦٠ ص ٢٤ . (ب)			
وزارة الزراعة - مصلحة الاقتصاد الزراعي والاحصاء - النشرة الدورية للاقتصاد الزراعي - اعداد سنوية			
١٩٦٣ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٢ .			

جدول ٥ : أهمية الزراعة المصرية في تمويل الواردات في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ (القيمة بالمليون جنية)

بيان	المتوسط السنوي		المتوسط السنوي		القيمة بالليون جنية	
	الفترة		الفترة		الفترة	
	١٩٥٠-١٩٦٠	١٩٦٠-١٩٧٠	١٩٥٠-١٩٦٠	١٩٦٠-١٩٧٠	١٩٥٠-١٩٧٠	١٩٦٠-١٩٧٠
قيمة صادرات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة بالإسمار	١٤٨,٧	٢١٢,٨	١٧٩,٢			
الجارية						
قيمة واردات المنتجات الزراعية الخام والمصنعة بالإسمار	٩٦,٩	٧٨,٤				
الجارية						
قيمة فائض الصادرات الزراعية عن الواردات الزراعية	٨٧,١	١١٥,٩+	٩٠,٨			
قيمة صادرات المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية بالإسمار الجارية	٧,٥	٣١,٣	١٨,٨			
قيمة واردات المنتجات الخام والمصنعة غير الزراعية بالإسمار الجارية	١٤٦,٦	٢٥٠,٧	١٩٦,٢			
قيمة عجز الصادرات غير الزراعية عن الواردات غير الزراعية	١٣٩,١	٢١٩,٤	١٧٧,٤			

المصدر : جمعت واحسبت من احصاءات التجارة الخارجية - نفس المراجع السابق في جدول ٠٤

المراجع

مراجع باللغة العربية

- ١ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - تقديرات الدخل القومى من القطاع الزراعى عن الأعوام ١٩٥٨ - ١٩٦٠ - القاهرة
- ٢ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - بحث العمالة بالغينة في جمهورية مصر العربية - نتائج دورة مايو ١٩٧١ مرجع رقم ١ - ٢٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ .
- ٣ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - الكتاب السنوى للاحصاءات العامة - القاهرة - اعداد مختلفة .
- ٤ - البنك الأهلى المصرى - النشرة الاقتصادية - الادارة العامة للبحوث والاحصاءات القاهرة - اعداد مختلفة .
- ٥ - زكى محمود شبانه (دكتور) - أثر الزراعة المصرية في النهضة الاقتصادية القومية - المؤتمر الزراعى الرابع ١٩٦٣ جمعية خريجي المعاهد الزراعية - القاهرة - ص ٣٩ .
- ٦ - عبد التواب البانى (دكتور) - محاضرات في الاقتصاد الزراعى (استنسل) قسم الاقتصاد الزراعى - كفر الشيخ ١٩٧٥ .
- ٧ - عصام أبو الوفا (دكتور) وعلى يوسف خليفة (دكتور) - مقدمة في الاقتصاد الزراعى - دار المطبوعات الجديدة - الاسكندرية ١٩٧٥ .
- ٨ - محمود أحمد الشافعى (دكتور) أهمية الزراعة في تنمية الاقتصاد القومى - المؤتمر الزراعى الرابع ١٩٦٣ - جمعية خريجي المعاهد الزراعية القاهرة - ص ٢٥ .

مراجع باللغة الانجليزية

9. Heady Earl, o., Economics of Agricultural Proiuction and Resource Use., Engle Wood Cliffs, N.J., USA., 1964 .
10. Kuznets, S., „Growth and Contribution of Agriculture : Nates on Measurments,, International Journal of Agrerian Affairs; Vol. 3, pp. 59—75.

تحليل اقتصادى لاسهام الزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية

فى الفترة ١٩٥٠-١٩٧٠

٣- الاسهام الموردى

دكتور عبد التواب اليعانى

قسم الاقتصاد الزراعى - جامعة طنطا

تمهيد

تسهم الزراعة مساهمة فعالة فى التنمية الاقتصادية القومية فالزراعة بكونها أحد فروع النشاط الاقتصادى تؤثر وتتأثر بمدى تقدم النشاط الاقتصادى فى القطاعات الأخرى من الاقتصاد القومى . فعندما ينمو ناتج الزراعة فإنها تقدم بذلك ما يسمى بالاسهام الناتجى فى التنمية الاقتصادية. وبالمثل عندما تتبادل الزراعة السلع والخدمات مع القطاعات الأخرى فإنها تقدم مجالا آخرًا للاسهام يطلق عليه الاسهام السوقى فى التنمية الاقتصادية. وعندما يساهم قطاع الزراعة ببعض موارده لاستخدامها فى القطاعات الأخرى فإنه بذلك يقدم مجالا ثالثًا للاسهام فى التنمية الاقتصادية يطلق عليه عادة الاسهام الموردى . وقد تركز الاهتمام فى بحثين سابقين على قياس وتحليل كل من الاسهام الناتجى والسوقى للزراعة المصرية فى التنمية الاقتصادية فى الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . ويستهدف هذا البحث قياس وتحليل الاسهام الموردى للزراعة المصرية فى الفترة المذكورة . كما يستهدف أيضاً مقارنة الاسهام الموردى للزراعة المصرية فى الفترتين ١٩٥٠ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ . وذلك بقصد معرفة التغير الذى يكون قد طرأ على هذا الاسهام نتيجة للتغيرات التى شهدتها الفترة الثانية فى كل من المتوالين التوزيعى

والوظيفى فى البيان الاقتصادى المصرى . يضاف إلى ذلك أن الفترة الثانية اتسمت بالتركيز المستمر على تبنى السياسة التى تفضل التثمين الصناعى عن نظيره الزراعى ، ويعتقد أن لهذه التغيرات أهمية كبيرة فى تحديد حجم الأسهم الموردين للزراعة المصرية خلال تلك الفترة .

ويتأتى الأسهم الموردين لقطاع الزراعة بوجه عام من خلال تحويل الأرض الزراعية وانتقال موارد العمل ورأس المال لاستخدامها فى القطاعات الأخرى من الاقتصاد القومى ، وينتقل رأس المال من قطاع الزراعة فى صورة ضرائب زراعية بأنواعها المختلفة ومدخرات زراعية تأتى طوعاً من سكان الريف لتستخدم فى تمويل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية كما يسهم قطاع الزراعة أيضاً فى التنمية الاقتصادية من خلال انتقال العمل الزراعى واستخدام خدماته فى القطاعات غير الزراعية . فضلاً عن ذلك فإن انتقال العمل الزراعى يعنى بلا شك أسهم رأسمالى من جانب القطاع الزراعى إذا أخذ فى الاعتبار أن كل عامل ينتقل من قطاع الزراعة ينتقل معه رأس مال بشرى يتمثل فى الاتفاق على تعليمه وتدريبه وعلى الخدمات الصحية والاجتماعية التى حصل عليها أثناء عمله فى الزراعة .

الأسهم الموردين الرأسمالى للزراعة المصرية

تمهيد

تتطلب التنمية الاقتصادية توفير قدر كبير من رأس المال لاستخدامه فى أغراض الاستثمار المباشر وفى تهيئة قاعدة عريضة لرأس المال الاجتماعى فتوفير رأس المال اللازم لأغراض الاستثمار المباشر يجرى بلا شك فصيلاً جديدة للمعالة ويساعد بذلك على عملية التحول الاقتصادى من خلال انتقال العمل من قطاع الزراعة إلى القطاعات الأخرى . كما أن تهيئة قاعدة عريضة لرأس المال الاجتماعى سيخلق مناخاً مناسباً للاستثمار المباشر فى مختلف فروع النشاط الاقتصادى .

ويعتمد تمويل التنمية الاقتصادية وبصفة خاصة فى مراحلها الأولى

على قطاع الزراعة حيث يسهم هذا القطاع في تكوين رأس المال ويتخذ هذا الإسهام أربعة وسائل هي .

١ - الضرائب الزراعية بأنواعها المختلفة حيث تتولى الحكومة توجيه حصيلة هذه الضرائب إلى تمويل برامج التنمية في القطاعات المختلفة .

٢ - التوسع في الانتاج والانتاجية الزراعية وبالقدر الذي يكفي لتحقيق انخفاض نسبي في الأسعار الزراعية أو على الأقل استقرار هذه الأسعار مما يوفر شروطاً أفضل للمبادلة لصالح القطاعات غير الزراعية ومناخاً ملائماً لتكوين رأس المال في تلك القطاعات .

٣ - تكوين رأس المال مباشرة في قطاع الزراعة مما يقلل الاعتماد على القطاعات غير الزراعية في توفير رأس المال اللازم للتنمية الزراعية .

٤ - قيام سكان الريف بتحويل مدخراتهم واستثمارها مباشرة في القطاعات غير الزراعية .

الضرائب الزراعية ودورها في تمويل الاستثمارات القومية

تمثل الضرائب الزراعية بأنواعها المختلفة (ضرائب الأطنان الزراعية والضرائب غير المباشرة والرسوم والغرامات التي يتم تحصيلها من السكان الزراعيين) أحد مصادر تمويل الاتفاق العام . وقد يتعذر قياس اسهام الزراعة المصرية في تمويل الاتفاق العام من خلال الضرائب الزراعية نتيجة لعدم توافر البيانات الكافية عن حصيلة هذه الضرائب في الفترة موضع البحث من جهة ولصعوبة تخصيص المنافع التي تعود على سكان القطاعات الزراعية وغير الزراعي من جراء اتفاق الحكومة لحصيلة الضرائب الزراعية من جهة أخرى . الا أنه تكفي الإشارة هنا إلى بعض المؤشرات التي يمكن الاستدلال بها على ذلك، ومن بين هذه المؤشرات مقدار الضرائب المباشرة التي يتحملها سكان القطاع الزراعي وأهميتها النسبية في ميزانية الدولة وفي

تمويل الاستثمارات القومية الإجمالية . وبالرغم من صعوبة الحصول على بيانات الضرائب الزراعية المباشرة في الفترة موضع البحث إلا أنه قد يستدل من البيانات المتاحة عن ضريبة الأقطان الزراعية والضريبة الإضافية في عام ١٩٦١ على الأهمية النسبية للضرائب الزراعية في تمويل التنمية الاقتصادية . فقد قدرت إيرادات الحكومة المصرية من أموال الأقطان الزراعية الضريبة الإضافية في عام ١٩٦١ بحوالى ١٢,٤ مليون جنيه أى ما يعادل نحو ٣,٤٪ من إجمالى إيرادات الحكومة في نفس العام والبالغ قدرها حوالى ٣٧١ مليون جنيه ، أو ما يعادل نحو ٥,٥٪ من إجمالى الاستثمار القومى في نفس العام والبالغ قدره حوالى ٢٢٥,٦ مليون جنيه (١) . ويتضح من ذلك انخفاض الأهمية النسبية لضريبة الأقطان الزراعية في ميزانية الحكومة وفي تمويل الاستثمارات القومية كما يتوقع أيضاً أن اسهام الزراعة المصرية في تمويل التنمية الاقتصادية عن طريق الضرائب الزراعية قد تضاعل تدريجياً في السنوات الأخيرة وسيستمر في هذا الاتجاه بتطور مراحل التنمية في السنوات القادمة . ويعزى عدم التركيز على الضرائب الزراعية كمصدر لتمويل برامج التنمية إلى اتجاه الدولة في السنوات القليلة الماضية إلى تخفيف اعباء المعيشة عن السكان الزراعيين بوجه عام وعن صغار الملاك على وجه الخصوص . علاوة على ذلك فهناك بعض المشاكل المتعلقة بالنظام الضريبي القائم والتي تؤثر بالطبع في اسهام الزراعة المصرية في تمويل التنمية عن طريق الضرائب الزراعية . فبالنسبة لضريبة الأقطان الزراعية مثلاً لم يتم (ربطها على أساس علاقة عادلة بين الضريبة وجودة الأرض كما لا توجد سجلات دقيقة للملكية الأراضى الزراعية مما يؤثر بالتالى في ادارة وتنظيم تحصيل

(١) بيانات أموال الأقطان والضريبة الإضافية وإيرادات الحكومة مستقاه من :
الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء - الكتاب السنوى للإحصاءات العامة للجمهورية
المرية المتحدة - ١٩٦٥ .

وبيانات الاستثمار القومى الإجمالى مستقاه من الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء - السكان
والنمية الاقتصادية - القاهرة ١٩٧٥ - مرجع رقم ٧٥/٨٠٩٩ - ص ٢٢٥ .

هذه الضريبة وفي حصيلتها السنوية . وبالمثل يتوقع انخفاض الأهمية النسبية لحصيلة الضرائب الزراعية غير المباشرة (ضريبة الصادرات الزراعية وضريبة البيع المفروضة على السلع الزراعية المستهلكة محلياً) ويعزى ذلك للعديد من المشاكل التي تعترض إدارة هذه الضريبة من ناحية وضعف النشاط التجارى فى قطاع الزراعة من ناحية أخرى. يضاف إلى ذلك تعدد فرض ضريبة الدخل الزراعية تحت ظروف الزراعة المصرية بسبب عدم وجود مقاييس دقيقة لهذه الدخل وبسبب المشاكل الخاصة بحفظ السجلات ومسك السجلات المزرعية والتي تنشأ عادة عن التغير المستمر فى الإنتاج الزراعى واختلاف أنماط استهلاك رأس المال المزرعى ، علاوة على ذلك فإن بيع السلع الزراعية بكميات قليلة وتبادلها بين العديد من المشترين والبائعين واستهلاك السكان الزراعيين للجزء الأكبر من ناتجهم كل ذلك يجعل النظام المحاسبى فى الزراعة أمراً معقداً للغاية كما يزيد من نفقات تحصيل ضريبة الدخل الزراعية وربما لمستوى يفوق حصيلة هذه الضريبة .

المدخرات الزراعية ودورها فى تمويل الاستثمارات القومية

يتجه بعض الزراع طواعية إلى استثمار مدخراتهم فى أنشطة اقتصادية غير زراعية مما قد يمثل مجالا آخر بديلا لاسهام الزراعة فى تمويل التنمية الاقتصادية . ويخضع هذا السلوك الادخارى التثميرى للسكان الزراعيين لبعض القوى الاقتصادية المتمثلة فى مستوى الدخل الزراعية ونمط توزيع الدخل وميل الزراع للادخار وتوافر فرص الاستثمار خارج قطاع الزراعة كذلك عوائد الاستثمار فى القطاعات غير الزراعية .

ويمكن بوجه عام معرفة حجم واتجاه تدفق المدخرات القومية بين القطاعات المختلفة وذلك بمقارنة الادخارات الزراعية بالاستثمارات الزراعية فى الفترة موضع البحث . ففرض عدم اكتناز السكان الزراعيين لمدخراتهم يمكن القول بأن هناك تدفقاً صافياً لرأس المال من قطاع الزراعة إلى القطاعات

غير الزراعية إذا تبين أن قيمة المدخرات الزراعية في فترة زمنية معينة تفوق الاستثمارات الزراعية في نفس الفترة . بينما يحدث عكس ذلك عندما تعجز المدخرات عن تمويل الاستثمار في قطاع الزراعة . ففي الحالة الأخيرة . أما أن تدفق المدخرات غير الزراعية أو يستعان برأس المال الأجنبي في تمويل برامج التنمية الزراعية .

ولإظهار حجم واتجاه صافي تدفق رأس المال بين قطاعات البنيان الاقتصادي القومي في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ يتعين إذن تقدير الادخارات والاستثمارات السنوية في القطاع الزراعي في تلك الفترة . وتستند تقديرات الادخارات الزراعية كما يتضح فيما بعد إلى بيانات سنوية عن الادخارات القومية والدخول الفردية في القطاعين في الفترة موضع البحث . ولكن نظراً لعدم توافر هذه البيانات إلا في بعض سنوات الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ ستركز الاهتمام على تقدير حجم واتجاه صافي التدفق السنوي لرأس المال بين القطاعين في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ حيث تتوفر بيانات سنوية عن الادخارات القومية وتوزيع السكان والنتائج المحلي الإجمالي بين القطاعين . يضاف إلى ذلك أن تلك الفترة قد شهدت - كما قيل قبلاً - تغيرات ملحوظة في البنيان الاقتصادي القومي ، ويعتقد أن لهذه التغيرات تأثير كبير في تكوين رأس المال وفي تدفق رأس المال بين القطاعين خلال تلك الفترة .

الادخارات الزراعية : نظراً لعدم توافر بيانات الادخارات الزراعية فإنه يمكن تقديرها من البيانات المتاحة عن الادخارات القومية بالاستناد إلى فروض معينة تتعلق بتوزيع هذه الادخارات بين القطاع الزراعي والقطاعات غير الزراعية . ويتوقف نصيب أي قطاع اقتصادي من الادخار القومي على ثلاث عوامل هي :

- ١ - نصيب القطاع من الدخل القومي .
- ٢ - ميل سكان القطاع . للادخار بالمقارنة بنظيره في القطاعات الأخرى .
- ٣ - نسبة دخل الفرد في هذا القطاع إلى نظيره في القطاعات الأخرى .

وبناء على ذلك قدرت الادخارات الزراعية السنوية من بيانات الادخارات القومية في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ استناداً إلى فرض مؤداه أن توزيع الادخارات القومية بين القطاعين (الزراعي وغير الزراعي) يحىء متناسباً مع نصيبهما من الدخل القومى ومع نسبة الدخل الفردية فيهما (٢) . وبين الجدول (١) الأهمية النسبية للدخل الزراعي وللدخل غير الزراعي في الدخل المحلى الإجمالى، ونسب الدخل الفردية في القطاعين الزراعي وغير الزراعي في الفترة ١٩٦٠-١٩٧٠ . كما بين الجدول (٢) تقديرات الادخارات الزراعية والادخارات غير الزراعية وأهميتهما النسبية في الدخل المحلى الإجمالى. ويتبين من نفس الجدول أن الادخارات الزراعية في سنة ١٩٦٠ تبلغ نحو ٢٤,٣ مليون جنيه أى ما يعادل ٦,٣٪ من الدخل الزراعى أو ١,٩٪ من الدخل المحلى الإجمالى في سنة ١٩٦٠ وازدادت قيمة المدخرات الزراعية المقدرة في سنة ١٩٦٥ إلى نحو ٣٨,٥ مليون جنيه أى ما يعادل ٦,٧٪ من الدخل المحلى الإجمالى في سنة ١٩٦٥ وإلى نحو ٥٦ مليون جنيه في سنة ١٩٧٠ أو ما يعادل ٧,٤٪ من الدخل الزراعى أو ٢,٢٪ من الدخل المحلى الإجمالى في سنة ١٩٧٠ . ويتبين من الجدول (٣) أن متوسط الادخارات الزراعية السنوية في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ (وهى الفترة التى نفذت فيها الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والخطط السنوية الخمس

(٢) أى أن $غز \times نز + غ \times ز \times م \times نغ = غ$. حيث $خز =$ نسبة الادخارات الزراعية إلى الدخل الزراعى ، $نز =$ نسبة الدخل الفرد الزراعى الى الدخل القومى ، $نغ =$ نسبة الدخل غير الزراعى إلى الدخل القومى ، $س =$ نسبة دخل الفرد في القطاع غير الزراعى إلى نظيره في قطاع الزراعة ، $غ =$ نسبة الادخارات الكلية إلى الدخل القومى .
- وباستخدام المعادلة السابقة في تقدير المدخرات الزراعية من بيانات المدخرات الكلية في عام ١٩٦٠ مثلاً نجد أن $٣١٥.ر \times غ + ٢٧٦.ر \times ٦٨٥.ر = ١٣.٧$. حيث قدرت المدخرات الزراعية في عام ١٩٦٠ بنحو ٢٤,٣ مليون جنيه أى ما يعادل حوالى ٦,٣٪ من الدخل الزراعى أو ١,٩٪ من الدخل المحلى الإجمالى في عام ١٩٦٠ . وبالمثل قدرت المدخرات غير الزراعية بحوالى ١٥١,٦ مليون جنيه أى ما يعادل ١٧,٤٪ من الدخل غير الزراعى أو ١١٪ من الدخل المحلى الإجمالى في عام ١٩٦٠ .

التالية) قد قدر بحوالى ٣٣,٧ مليون جنيه بينما يبلغ نظيره في سنة ١٩٦٠ (وهي السنة السابقة للخطة الخمسية الأولى) حوالى ٢٤,٣ مليون جنيه .

الاستثمارات الزراعية : بلغ مجموع الاستثمارات الزراعية في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ نحو ٧١١ مليون جنيه أى بمتوسط سنوى يبلغ حوالى ٧١ مليون جنيه (جدول ٣) . وبمقارنة ذلك بمجموع المدخرات الزراعية والذى قدر في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ بنحو ٣٣٧ مليون جنيه يمكن القول بأن المدخرات قد عجزت عن تمويل الاستثمار في قطاع الزراعة وأن مجموع هذا العجز يبلغ نحو ٣٤٧ مليون جنيه في تلك الفترة . وبمقارنة مقدار عجز الادخار عن الاستثمار في قطاع الزراعة في ١٩٦٠ والذى قدر بنحو ٥ مليون جنيه بمتوسط العجز السنوى في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ والذى قدر بحوالى ٣٧ مليون جنيه يتبين ازدياد اعتماد الزراعة على المدخرات غير الزراعية (أو على رأس المال الأجنبي) في تمويل برامج التنمية فيها خلال تلك الفترة . ويرجع ذلك بالطبع إلى ضيق الطاقة الادخارية لقطاع الزراعة بالمقارنة بحجم الاستثمارات الزراعية التى نفذت خلال الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية وفي الخطط السنوية الخمس التالية لها .

الاسهام المردى البشرى للزراعة المصرية

تمهيد : قامت الزراعة المصرية خلال السنوات الماضية بتوفير اعداد متزايدة من أفراد قوة العمل بها للصناعات الأخرى . كما ساهم تحويل جزء كبير من قوة العمل الزراعية إلى قوة عمل صناعية مساهمة فعالة في تدعيم وتنمية الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية . وبعبارة أخرى فإن نسبة كبيرة من قوة العمل غير الزراعية قد نشأت أصلاً وتلقت تعليمها الأساسى في قطاع الزراعة ومن حصيلة الضرائب الزراعية ثم هاجرت للمدن للحصول على تعليم أو تدريب أعلى أو للاحتياق بالعمل في مختلف للصناعات الأخرى . فضلاً عن ذلك فإن انتقل ~~بعض~~ ^{بعض} العمال الزراعيين من الريف تغنى إضافة

وإنما كبرى القطاعات غير الزراعية إذا اعتبر أن كل فرد ينتقل من الزراعة ينقل معه استثماراً بشرياً يتمثل فيما اتفق على تعليمه وتدريبه وكذا على الخدمات الصحية والاجتماعية التي حصل عليها أثناء اشتغاله بالزراعة . ويتركز الاهتمام هنا حول تقدير ذلك الجزء من قوة العمل الزراعية الذي انضم إلى قوة العمل الصناعية وأهمية ذلك في تدعيم الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية في الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ . ولمعرفة التغير الذي يكون قد طرأ على اسهام الزراعة المصرية من خلال انتقال العمل للقطاعات غير الزراعية في تلك الفترة سيحتسب حجم قوة العمل الزراعية التي انتقلت خلال الفترتين ١٩٤٧ - ١٩٦٠ ، ١٩٦١ - ١٩٧٠ ، باعتبار أن الفترة الثانية قد شهدت تغيرات واسعة النطاق في البنية الاقتصادية القوي ويعتقد أن لهذه التغيرات تأثير كبير على الحركة السكانية وعلى هيكل الاستخدام في مصر .

صافي الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر : لظواهر أهمية الزراعة
كمصدر لقوة العمل في القطاعات غير الزراعية خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ يتطلب الأمر احتساب عدد العمال الزراعيين الذين انتقلوا من قطاع الزراعة وانضموا لقوة العمل غير الزراعية خلال تلك الفترة . غير أن البيانات المتاحة عن توزيع قوة العمل حسب ميادين النشاط الاقتصادي الرئيسية هي في الواقع غير كافية لتقدير ذلك الجزء من قوة العمل الزراعية الذي انتقل للقطاعات غير الزراعية ، إذ لا يستدل من هذه البيانات على مصادر التغير في قوة العمل في القطاعات الفردية غير الزراعية خلال الفترة موضع البحث . ولذلك سنحاول تقدير صافي الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر باعتبار أن مناطق الحضر هي المركز الرئيسي لمعظم الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية وأن الأفراد الذين يهاجرون للمدينة سينضمون ان أجلاً أو عاجلاً لقوة العمل في تلك الأنشطة . ويعني ذلك اعتبار صافي الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر كموشر يستدل منه عن حجم قوة العمل الذي ساهمت

به الزراعة في تنمية وتدعيم الأنشطة الاقتصادية الأخرى في الفترة موضع البحث .

ونظراً لعدم توافر بيانات للهجرة الداخلية من التعدادات السابقة فقد قدر حجم الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر في الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ بالاستعانة ببيانات تعداد السكان في أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٦٠ ، ١٩٧٠ وكذا احصاءات المواليد والوفيات خلال الفترة بين التعدادات الثلاث وذلك باستخدام المعادلة التالية .

$$س_٢ - س_١ = م - و + هـ$$

حيث $س_٢$ = تعداد سكان الريف اللاحق ، $س_١$ - تعداد سكان الريف السابق .

م - جملة المواليد أحياء خلال الفترة بين التعدادين .

و - جملة الوفيات خلال الفترة بين التعدادين .

هـ - صافي الهجرة من الريف إلى الحضر .

وقد استخدمت المعادلة السابقة في تقدير حجم الهجرة الريفية خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٦٠ باحتساب الفرق بين عدد سكان الريف الفعلي من واقع بيانات تعداد ١٩٥٠ وبين تقدير عدد سكان الريف على أساس معدلات البقاء . وهذا التقدير يمثل العدد الذي يصل اليه سكان الريف في عام ١٩٦٠ على فرض عدم انتقال أى فرد إلى المناطق الحضرية وعدم دخول أى فرد إلى الريف من خارجه خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٦٠ . وعلى ذلك فإن نمو سكان الريف ينشأ عن التكاثر الطبيعي بين الأفراد الذين يشملهم العدد في بداية الفترة (جدول ٤) وبين الجدول (٥) تقديرات صافي الهجرة الريفية في الفترتين ١٩٤٧ - ١٩٦٠ ، ١٩٦٠ - ١٩٧٠ .

وتجب الإشارة إلى أن تقدير الهجرة الريفية بالطريقة السابقة يتجاوز عن بعض الاعتبارات وهى :

١ - اختلاف درجة الدقة بين تعداد سكان الريف وفقاً للتعداد العام للسكان لعام ١٩٤٧ وتعداد سكان الريف وفقاً للتعداد الزراعى لعام لمسنة ١٩٦١ .

٢ - الاعتماد فى تقدير عدد السكان الريف على معدلات المواليد والوفيات رغم اختلاف أساس جمع البيانات فى كل .

٣ - قصور التسجيل فى المواليد والوفيات .

٤ - عامل الهجرة الخارجية .

ويتبين من جدول (٥) أن حجم الهجرة الريفية يقدر بحوالى ١,٩ مليون نسمة فى الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ أى ما يقرب من ١٠٪ من عدد سكان الحضر أو نحو ٤٦٪ من عدد العاملين فى القطاعات غير الزراعية فى عام ١٩٧٠ فضلاً عن ذلك فإن انتقال العمال الزراعيين يعنى كما قيل قبلاً اسهاماً من من جانب الزراعة برأس مال بشرى يتمثل فى الاتفاق على الخدمات التعليمية والتدريب والخدمات الصحية والاجتماعية التى حصل عليها الأفراد الذين هاجروا من الريف فقد قدر متوسط نصيب الفرد من الاتفاق العام على تلك الخدمات فى الفترة ١٩٥٢ - ١٩٦٨ بنحو ٤,٥٩٥ جنيه (٣) . وبفرض أن متوسط سن الفرد الذى هاجر من الريف للحضر فى الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ هو ١٥ سنة فيعنى ذلك أن كل فرد انتقل من الريف قد نقل معه استثماراً بشرياً يبلغ فى المتوسط نحو ٦٩ جنياً ، وأن الزراعة قد اسهمت

(٢) جمت وحسبت من : الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء - السكان والتنمية فى جمهورية مصر العربية - القاهرة ١٩٧٥ - مرجع رقم ٩٩ ١١٨ ٠٧٥ ص ٣٥ .

برأس مال بشرى يبلغ في مجموعة قرابة ١٣٠ مليون جنيه، في تدعيم وتنمية الأنشطة غير الزراعية في الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ . وجدلبر بالذكر أن هذا التقدير يأخذ في الاعتبار الاتفاق العام فقط ويتجاوز عن الاتفاق الخاص على خدمات التعليم والصحة والتدريب والخدمات الاجتماعية ويظهر من الجدول (٥) أن المعدل السنوى للهجرة الريفية لم يكن منتظماً خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ فيينا بلغ متوسط المعدل السنوى لهجرة الريفين خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٦٠ نحو ٦٣ ألف نسمة ازداد هذا المعدل إلى الضعف تقريباً (١١٤ ألف نسمة) في خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٥ . ويرجع ازدياد المعدل السنوى للهجرة الريفية في الفترة الثانية إلى التنمية السريعة المضطردة في قطاع الصناعة وقطاع الخدمات واجتذاب هذين القطاعين للكثير من سكان الريف حيث اتمت الفترة الثانية بسرعة تكوين رأس المال والتركيز على الاستثمار في القطاع الصناعي عن نظيره في القطاع الزراعى وقد ترتب على ذلك ازدياد فرص الاستخدام غير الزراعى ووجود فوارق في الأجور والانتاجية بين القطاعين وبدرجة كافية لتشجيع الهجرة الريفية وانتقال العمل من الزراعة إلى القطاع الصناعى . فيينا بلغت الاستثمارات غير الزراعية حوالى ١٤٢ مليون جنيه في عام ١٩٦٠ (وهى السنة الأخيرة في الفترة الأولى) ازداد المتوسط السنوى للاستثمارات غير الزراعية في الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ إلى نحو ٢٥٤,٩ مليون جنيه . كما بلغ مجموع الزيادات السنوية في الاستثمارات غير الزراعية خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ ما يقرب من ١٥٢ مليون جنيه أو ما يعادل نحو ١٠,٧ ٪ من حلة الاستثمارات غير الزراعية في عام ١٩٦٠ . في حين بلغ مجموع الزيادات السنوية في الاستثمارات الزراعية خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ نحو ٣١,٨ مليون جنيه أو ما يعادل نحو ١٠,٧ ٪ من الاستثمارات الزراعية في عام ١٩٦٠ (جدول ٣)

وقد ترتب على هذا النمو السريع في تكوين رأس المال توسعا ملحوظة في فرص الاستخدام في القطاعات غير الزراعية مما أتاح الفرصة لانتقاله

العمل من الزراعة فأنثر بذلك على الهيكل الوظيفى فى الاقتصاد القوى خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ حيث ازداد عدد العاملين فى القطاعات غير الزراعية من حوالى ٢,٧ مليون عامل فى عام ١٩٦٠ أو ما يعادل نحو ٤٤٪ من قوة العمل الكلية فى نفس العام إلى حوالى ٤,٢ مليون عامل أو ما يعادل نحو ٥١٪ من قوة العمل الكلية فى عام ١٩٧٠ . كما بلغ مجموع الزيادات السنوية فى عدد العمال غير الزراعيين حوالى ١,٥ مليون عامل أو ما يعادل نحو ٥٣٪ من عدد العمال غير الزراعيين فى عام ١٩٦٠ - جدول (٦) . وفى قطاع الزراعة نجد أنه على الرغم من تناقص نسبة العمالة فيه إلا أن حجم هذه العمالة قد استمر فى الزيادة السنوية خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ حيث انخفضت نسبة العمالة فى قطاع الزراعة من نحو ٥٦٪ من قوة العمل الكلية إلى حوالى ٥٠٪ فى عام ١٩٧٠ . كما بلغ مجموع الزيادات السنوية فى عدد العمال الزراعيين فى الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ حوالى ٨٠٣ ألف عامل أى ما يعادل نحو ٢٥٪ من عدد العمال الزراعيين فى عام ١٩٦٠ - جدول (٦)

ويعنى ذلك أنه على الرغم من انخفاض نسبة العمالة فى قطاع الزراعة إلا أن العدد المطلق للعاملين فيها قد استمر فى الزيادة خلال الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ وربما يرجع ذلك إلى أن معدلات النمو فى القطاعات غير الزراعية لم تكن كافية لاستيعاب كل الزيادة فى عدد العمال الزراعيين . يضاف إلى ذلك أن ارتفاع نسبة قوة العمل الزراعية فى بداية الفترة والزيادة المضطردة فى قوة العمل الكلية قد ضاعف من مشكلة الاستيعاب . فكلما ارتفعت نسبة قوة العمل الزراعية وازداد معدل النمو فى قوة العمل الكلية كلما احتاج الأمر لتنمية القطاعات غير الزراعية بمعدلات أكبر إذا أريد تحول الهيكل الوظيفى لصالح القطاعات غير الزراعية . ويتبين من ذلك أنه فى مرحلة النمو الراهنة للاقتصاد المصرى وحيث تبلغ قوة العمل الزراعية فيه ما يقرب من نصف العمالة الكلية ويبلغ معدل الزيادة السنوية فى قوة العمل الكلية ما يزيد قليلا عن ٣٪ (جدول ٦) لا يتوقع نمو القطاع غير الزراعى وبدرجة كافية لامتصاص الزيادة الكافية فى قوة العمل الزراعية

خلال السنوات القليلة القادمة . وعليه فانه يتوقع استمرار ازدياد حجم قوة العمل الزراعية لفترة زمنية معينة رغم تناقص نسبة العاملين في قطاع الزراعة .

• وإنتمن الجدير بالذكر أن انتقال العمل من الزراعة له آثار هامة بعيدة المدى على تنمية الاقتصاد القوي بوجه عام وتنمية القطاع الزراعي بوجه خاص . ففي قطاع الزراعة يتوقع أن يؤدي استمرار انتقال العمل في المدى الطويل إلى انخفاض عرض العمل الزراعي وارتفاع مستوى الأجور الزراعية إلى مستوى قد يفوق معدل الأجر التنظيمي (الحد الأدنى للأجر) . فضلا عن ذلك فانه تحت الظروف الفنية الراهنة والثبات النسبي للرقعة الأرضية الزراعية يتوقع تناقص الانتاجية الحدية للعمل الزراعي بزيادة المستخدم منه ، وأن الانتاجية الحدية للعمل الزراعي تحت الظروف الراهنة في الزراعة المصرية قد وصلت بالفعل إلى مستوى منخفض قد يقل عن مستوى الكفاف . وفي هذه الظروف يصبح انتقال العمل الزراعي أمراً مرغوباً فيه ومن شأنه أن يخلق مناخاً مناسباً لنمو القطاع الزراعي نفسه كما يضاعف من اسهامه في التنمية الاقتصادية القومية . فبانقال العمل الزراعي في ظل الظروف الراهنة ستزداد الانتاجية الحدية لموارد العمل المتاحة في قطاع الزراعة وتزداد تبعاً لذلك مستويات الدخول الفردية الزراعية . يضاف إلى ذلك أن استمرار نزوح العمال الزراعيين بالقدر الذي يترتب عليه انخفاض عرض العمل وارتفاع الأجور الزراعية سيخلق بذلك ظروفاً مواتية لاحتلال رأس المال محل العمل ولتطوير العملية الانتاجية الزراعية فنياً وزيادة ارتباطها بقوى السوق . وفصلا عن ذلك فان انتقال العمل من الزراعة سيزيد من اسهامها السوق في التنمية الاقتصادية نتيجة لزيادة فائض انتاجها عن استهلاك السكان الزراعيين . وهذا الفائض سيستخدم بدوره في نشاط التثمين وفي اعالة العمال الراحلين للقطاع الصناعي

موجز ومآل

بامستعراض ومناقشة النتائج والتقديرات المتحصل عليها في هذا البحث
نخلص بما يلي :

١ - ان ضريبة الأطيان الزراعية لا تمثل أهمية كبيرة سواء في إيرادات الحكومة أو في تمويل الاستثمارات القومية حيث لم تتجاوز حصيلة هذه الضرائب ٣,٥٪ من إيرادات الحكومة أو ٥,٥٪ من اجمالي الاستثمارات القومية في عام ١٩٦٠ .

٢ - ان المدخرات الزراعية لم تكن كافية لتمويل الاستثمارات الزراعية خلال الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٠ حيث بلغ مجموع عجز المدخرات الزراعية عن الاستثمارات الزراعية في تلك الفترة ما يقرب من ٣٧٤ مليون جنيه .
وبمعنى ذلك أن قطاع الزراعة قد استعان بالمدخرات غير الزراعية وبأرأس المال الأجنبي في تمويل الاستثمار به خلال الفترة المذكورة .

٣ - أن الزراعة تعتبر مصدراً لقوة العمل في القطاعات غير الزراعية إذ بلغ عدد الأفراد الذين انتقلوا من الريف للحضر خلال الفترة ١٩٤٧ - ١٩٧٠ ما يقرب من ١,٩ مليون نسمة وبلغ رأس المال البشري الذي اسهمت به الزراعة نتيجة لانتقال هذا العدد في الفترة المذكورة حوالي ١٣٠ مليون جنيه . وقد ترتب على انتقال العمل من قطاع الزراعة تغير كبير في الهيكل الوظيفي في صالح القطاعات غير الزراعية في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ ، ففي تلك الفترة حدث توسع كبير في القطاعات غير الزراعية وبدرجة كافية لاستيعاب نسبة كبيرة من الزيادة في قوة العمل الزراعية .

جدول (١) الأهمية النسبية للمدخل الزراعي وللدخل غير الزراعية في المدخل الإجمالي ، نسبة دخل الفرد في القطاع غير الزراعي إلى تسطيحه في قطاع الزراعة في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠

نسبة دخل الفرد في القطاعات غير الزراعية إلى نظيره في قطاع الزراعة	دخل الفرد النقدي ^{٥٥} في القطاعات غير الزراعية	دخل الفرد النقدي ^{٥٥} في قطاع الزراعة	المدخل غير الزراعية		المدخل الزراعي		السنة
			المدخل الحلي الإجمالي	القيمة بالأسمار إجارية (مليون جنيه)	المدخل الحلي الإجمالي	القيمة بالأسمار إجارية (مليون جنيه)	
٢,٧	٧٦,٧	٢٧,٧	٦٨,٥	٨٨٠,٢	٣١,٥	٤٠٥,٠	١٩٦٠
٢,٩	٨٠,٧	٢٦,٩	٧٠,٥	٩٦٠,٨	٢٩,٥	٤٠٢,٧	١٩٦١
٣,٤	٨٤,٢	٢٤,٥	٧٣,٦	١٠٣٨,١	٢٦,٤	٣٧٣,٠	١٩٦٢
٣,٣	٨٩,٢	٢٧,٣	٧٢,٨	١١٣٧,١	٢٧,٢	٤٢٥,٢	١٩٦٣
٣,٢	٩٥,٩	٢٩,٩	٧٢,٧	١٢٦٤,٦	٢٧,٣	٤٧٥,٢	١٩٦٤
٢,٩	١٠٢,٥	٣٥,٩	٧٠,٥	١٣٩٣,٦	٤٩,٥	٥٨٢,١	١٩٦٥
٢,٩	١٠٨,١	٣٦,٧	٧١,٤	١٥١٥,٦	٢٨,٦	٦٠٨,٥	١٩٦٦
٢,٩	١٠٨,٦	٣٦,٣	٧١,٩	١٥٦٨,١	٢٨,١	٦١٢,٣	١٩٦٧
٢,٨	١٠٣,٨	٣٧,٥	٧٠,٥	١٥٤٣,٤	٢٩,٥	٦٤٤,٤	١٩٦٨
٢,٨	١٠٧,٩	٣٩,٣	٧٠,٦	١٦٥١,١	٢٩,٤	٦٨٨,٣	١٩٦٩
٢,٦	١١٣,٣	٤٣,٢	٦٩,٨	١٧٨٠,٩	٣٠,٢	٧٧١,٩	١٩٧٠

[انظر ملحقه]

على أساس أنه الازدياد السنوي في السكان الزراعيين يبلغ ٣٢٥,٤ ألف نسمة خلال الفترة الواقعة بين تعداد ١٩٦٠ وتقديرات ١٩٧٠.

على أساس الازدياد السنوي في السكان غير الزراعيين يبلغ ٤٢٣,٤ ألف نسمة خلال الفترة الواقعة بين تعداد ١٩٦٠ وتقديرات ١٩٧٠.

المصدر : جهات واسكيت من : (١) البنك الدولي المصري - النشرة الاقتصادية - العدد الثالث ١٩٦٩ والعدد الأول ١٩٧٠ ، (٢) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - بحث الحالة بالية في جمهورية مصر العربية - نتائج دور مايو ١٩٧١ - مرسخ رقم ٢٢٢١ نوفمبر ١٩٧٢ .

جدول ٢ - توزيع الادخار المحلى الاجمالى بين القطاع الزراعى والقطاعات غير الزراعية في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ :

السنة	المدخل المحلى الاجمالى	الادخار في قطاع الزراعة	% من المدخل الزراعى المحلى الاجمالى	% من المدخل ملبون جنيه	الادخار في القطاعات غير الزراعية	% من المدخل غير الزراعى المحلى الاجمالى	المدخل
١٩٦٠	١٧٥,٩١	١٣,٧	٦,٣	٢٤,٣٠	١٥١,٦	٨٥,٤	١٠١,١
١٩٦١	٢١٠,١٠	١٥,٤	٦,٢	٢٥,٩	١٨٤,٧	١٥,٤	١٣٥,٥
١٩٦٢	١٦٤,٧١	١١,٧	٤,٢	١٥,٥٠	١٤٩,٢	١٤,٤	١٠٦,١
١٩٦٣	١٩٥,٤١	١٢,٥	٣,١	١٢,٥٠	١٨٢,٩٠	١٠,١	١١٧,١
١٩٦٤	٢١٢,٣٨	١٥,٢	٥,٨	٢٧,٢٠	٢٣٦,١٦	١٨,٦	١٣٦,١
١٩٦٥	٣٠٧,٢١	١٥,٥	٦,٧	٣٨,٥	٢٦٨,٧	١٩,٢	١٤٣,٦
١٩٦٦	٣٠٩,٦١	١٤,٦	٦,٢	٣٨,٢٠	٢٧١,٤	١٨,٢	١٢٣,٨
١٩٦٧	٣٧٠,٧	١٧,٠	٧,٠	٤١,٤٠	٣٢٩,٣	٢٠,٩	١٥١,١
١٩٦٨	٢٧٠,٩١	١٢,٤	٥,٥	٣٧,٢٠	٢٣٣,٧	١٥,٢	١٠٧,١
١٩٦٩-	٣٤١,٠٠	١٤,٦	٦,٥	٤٤,٤٠	٢٩٦,٦	١٧,٨	١٢٧,٨
١٩٧٠	٣٩٥,٥٠	١٥,٥	٧,٤	٥٦,٥٠	٣٣٩,٠	١٩,٤	١٣٣,٣

المصدر : : خمت واحسنت : (١) جدول

٢ - الجهاز المركزى للتبئة العامة والاحصاء - السكان والتنمية في جمهورية مصر العربية - مرجع رقم ٠٨٩٩/١١/٧٥ - القاهرة ١٩٧٥ - جدول رقم (٣/٥/٢) ص ٢٢١ .

جدول ٣ - الادخارات والاستثمارات الزراعية في الفترة
١٩٦٠ - ١٩٧٠ .

السنة	قطاع الزراعة	قطاع الزراعة عن الاستثمار في	الادخار في الاستثمار في	عجز الادخار
	بالأسعار الجارية	قطاع الزراعة	قطاع الزراعة	قطاع الزراعة
	مليون جنيه	مليون جنيه	مليون جنيه	مليون جنيه
١٩٦٠	٢٤,٣	٢٩,٥	٥,٢	
١٩٦١	٢٥,٩	٣٨,٢	١٢,٣	
١٩٦٢	١٥,٥	٥١,٩	٣٦,٤	
١٩٦٣	١٢,٥	٧٣,٨	٦١,٣	
١٩٦٤	٢٧,٢	١٠٢,١	٧٤,٩	
١٩٦٥	٣٨,٥	٨٩,٠	٥٠,٥	
١٩٦٦	٣٨,٢	٨٢,٣	٤٤,١	
١٩٦٧	٤١,٤	٨٢,٢	٤٠,٨	
١٩٦٨	٣٧,٢	٦٢,٥	٢٥,٣	
١٩٦٩	٤٤,٤	٦٧,٦	٢٣,٢	
١٩٧٠	٥٦,٠	٦١,٣	٥,٣	
المجموع الكلي في الفترة ١٩٦٠-١٩٧٠	٣٣٦,٨	٧١٠,٩	٣٧٤,١	
المتوسط في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠	٣٣,٧	٧١,١	٣٧,٤	

* يشمل الاستثمار في الزراعة والرى والصرف والسد العالى .

المصدر : نفس المصدر ص ٢٢٢ .

جدول ٤ - صافي الهجرة الريفية ومعدلها السنوى في الفترتين
١٩٤٧ - ١٩٦٠ ، ١٩٦٠ - ١٩٧٠

الفترة	الجملة بالآلاف نسمة	معدل الهجرة السنوية بالآلاف نسمة
١٩٦٠ - ١٩٤٧	٨١٣	٦٣
١٩٧٠ - ١٩٦٠	١١٤٠	١١٤

المصدر : ١- حجم الهجرة الريفية في الفترة ١٩٤٧-١٩٦٠ محتسب من جدول ٤ .

٢ - حجم الهجرة الريفية في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ مستخلص من السكان والتنمية في جمهورية مصر العربية مصدر جدول ١ .

جدول ٥ - عدد سكان الريف المقدر على أساس معدلات البقاء
في الفترة ١٩٤٧ - ١٩٦٠

السنة	عدد المواليد أحياء في مناطق الريف لكل ألف من السكان	عدد الوفيات في مناطق الريف لكل ألف من السكان	الزيادة الطبيعية لكل ألف من السكان الريفيين	عدد سكان الريف بالمليون نسمة
١٩٤٧	٤٨,٧	٢٧,١	٢١,٧	١٢,٦٠٤*
١٩٤٨	٤٥,٠	٢٣,١	٢١,٩	١٢,٨٧٣
١٩٤٩	٤٣,٦	٢٤,١	١٩,٥	١٣,١٥٥
١٩٥٠	٤٥,٢	٢٢,٢	٢٣,٠	١٣,٤١٢
١٩٥١	٤٦,١	٢٢,١	٢٤,١	١٣,٧٢٠
١٩٥٢	٤٦,٧	٢٠,٣	٢٦,٤	١٤,٠٤٩
١٩٥٣	٤٣,٤	٢٣,٣	٢٠,١	١٤,٤٢٠
١٩٥٤	٤٣,٤	٢٠,٨	٢٢,٦	١٤,٧٠٩
١٩٥٥	٤٣,٧	٢١,٩	٢١,٨	١٥,٠٤١
١٩٥٦	٣٩,٢	١٨,٨	٢٠,٤	١٥,٣٦٩
١٩٥٧	٤٩,٤	٢٠,٠	٢٩,٤	١٥,٦٨٣
١٩٥٨	٤٢,٢	١٩,٧	٢٢,٥	١٦,١٤٤
١٩٥٩	٤٥,٢	١٩,٤	٢٥,٨	١٦,٥٠٧
١٩٦٠				١٦,٩٣٣**
				١٦,١٢٠***

* عدد سكان الريف وفقا لتعداد ١٩٤٧ .

** عدد سكان الريف المقدر في عام ١٩٦٠ حسب معدلات البقاء .

*** عدد سكان الريف وفقا للتعداد الزراعي العام لسنة ١٩٦١ .

المصدر : جمعت واحتسبت من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء
التقدير السنوي للاحصاءات الحيوية (المنشورة في جزئين) .

جدول ٦ - تليد: الماشية في قطاع الزراعة والقطاعات غير الزراعية في الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ .

للسنة	عدد الماشية الراعية بالآلاف عامل	نسبة المال الزراعية	عدد الماشية غير الزراعية بالآلاف عامل	الرقم القياسي = ١٩٦٠	الرقم القياسي في جميع القطاعات بالآلاف عامل	الرقم القياسي
١٩٦٠	٣٢٤٥,٥	١٠٠	٥٥,٩	١٠٠	٧٧٦١,٥	١٠٠
١٩٦١	٣٢٠٠,٥	١١١	٥٥,٢	١٠٥	٧٩١١,٩	١٠٥
١٩٦٢	٣٢٠٠,٥	١١١	٥٤,١	١١١	٣٠٥٦,٩	١١١
١٩٦٣	٣٢٣٧,٥	١١٢	٥٧,٦	١١٧	٣٢٣٦,٢	١١٧
١٩٦٤	٣١٧٣,٥	١١٣	٥١,٦	١٢٤	٣٤١٢,٥	١٢٤
١٩٦٥	٣٧٥١,٥	١١٦	٥١,٤	١٢٩	٣٥٥٣,٤	١٢٩
١٩٦٦	٣٨٧٧,٢	١١٩	٥١,٥	١٣٥	٣٧٢٩,٣	١٣٥
١٩٦٧	٣٨٦٤,٦	١١٩	٥٠,٦	١٣٧	٣٧٦٩,٢	١٣٧
١٩٦٨	٣٨٩٧,٤	١٣٠	٤٩,٧	١٤٢	٣٩٣٥,٢	١٤٢
١٩٦٩	٣٩٦٤,٩	١٣٢	٤٩,٢	١٤٨	٤٠٨٦,٣	١٤٨
١٩٧٠	٤٠٤٨,٣	١٣٥	٤٨,٩	١٥٣	٤٢٢٦,٤	١٥٣
المتوسط السنوي في الفترة ١٩٧٠ - ١٩٦١	٣٧٩٠,٣	—	—	—	٣٥٩١,٧	—

(١٩٧٠ - ١٩٦١)

—	٧٧٦٨,٧	—	١٤٦٥,٤	—	—	مجموع الزيادة من سنة ٨٠٣,٣ ١٩٦٠
%٣٧	%٣٧,٧	—	%٥٣,١	—	—	% الزيادة من سنة ٧٩٣,٤ معدل الزيادة من متوسط
—	%٣٠,٨	—	%٤٥,٨	—	—	% الزيادة من متوسط معدل المالك في الفترة ١٩٧٠ — ١٩٦١

المضربا : جمعت واحسبتت من نفس المضارب في جداولها — من ١٩٦١

المراجع

مراجع باللغة العربية

- ١ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - بحث العمالة بالعينة في جمهورية مصر العربية نتائج دورة مايو ١٩٧١ مرجع رقم ١ - ٢٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ .
- ٢ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - السكان والتنمية في جمهورية مصر العربية القاهرة ١٩٧٥ - مرجع رقم ١٩٩٠/١٢/١٩٧٥
- ٣ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - الكتاب السنوى للاحصاءات العامة لجمهورية العربية المتحدة - القاهرة - اعداد مختلفة
- ٤ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء - مركز الابحاث والدراسات السكانية السكان - بحوث ودراسات والهجرة الداخلية للقاهرة الكبرى كمنصر اساسى لنموها السكانى خلال الفترات بين تعدادات ١٩٤٧ ، ١٩٦٠ ، ١٩٦٦ ، ص ٤٥ .
- ٥ - البنك الأعلى المصرى - النشرة الاقتصادية - الادارة العامة للبحوث والاحصاءات - القاهرة اعداد مختلفة .

مراجع باللغة الانجليزية

- El-Badry, IM. A. „Trends in the Components of Population Groth in the Arab countries of the Middle East” Demography 1965. PP. 140 — 186.
- Ranis, C. and Fei, J. C., „A Theory of Economic Development” American Economic Review. Vol 51. PP. 533—565.
- Kuznets, S. „Growth and Contribution of Agriculture : Notes on Meassurments”. International Journal of Agrian Affairs. Vol.3, PP. 59 — 7٢.

"Majallat Al-Hoqouq"

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

**PUBLIÉE PAR LA FACULTE DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE**

Fondateur de la Revue : *Dr. ZAKI ABD EL-MOUTAAL*

Directeur de la Rédaction : *Dr. MOSTAFA K. TAHA*

17ème ANNÉE, 1975

No. 1

IMP. UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

1975

REVUE AL HOQUOQ

POUR LES ETUDES JURIDIQUES ET
ECONOMIQUES

PUBLIEE PAR
LA FACULTE DE DROIT
UNIVERSITE D'ALEXANDRIE



Vol. XVII

1975 - No. 1